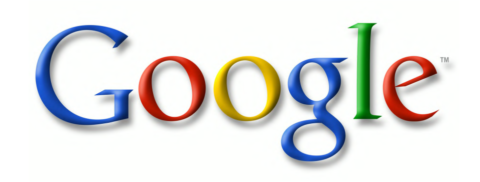
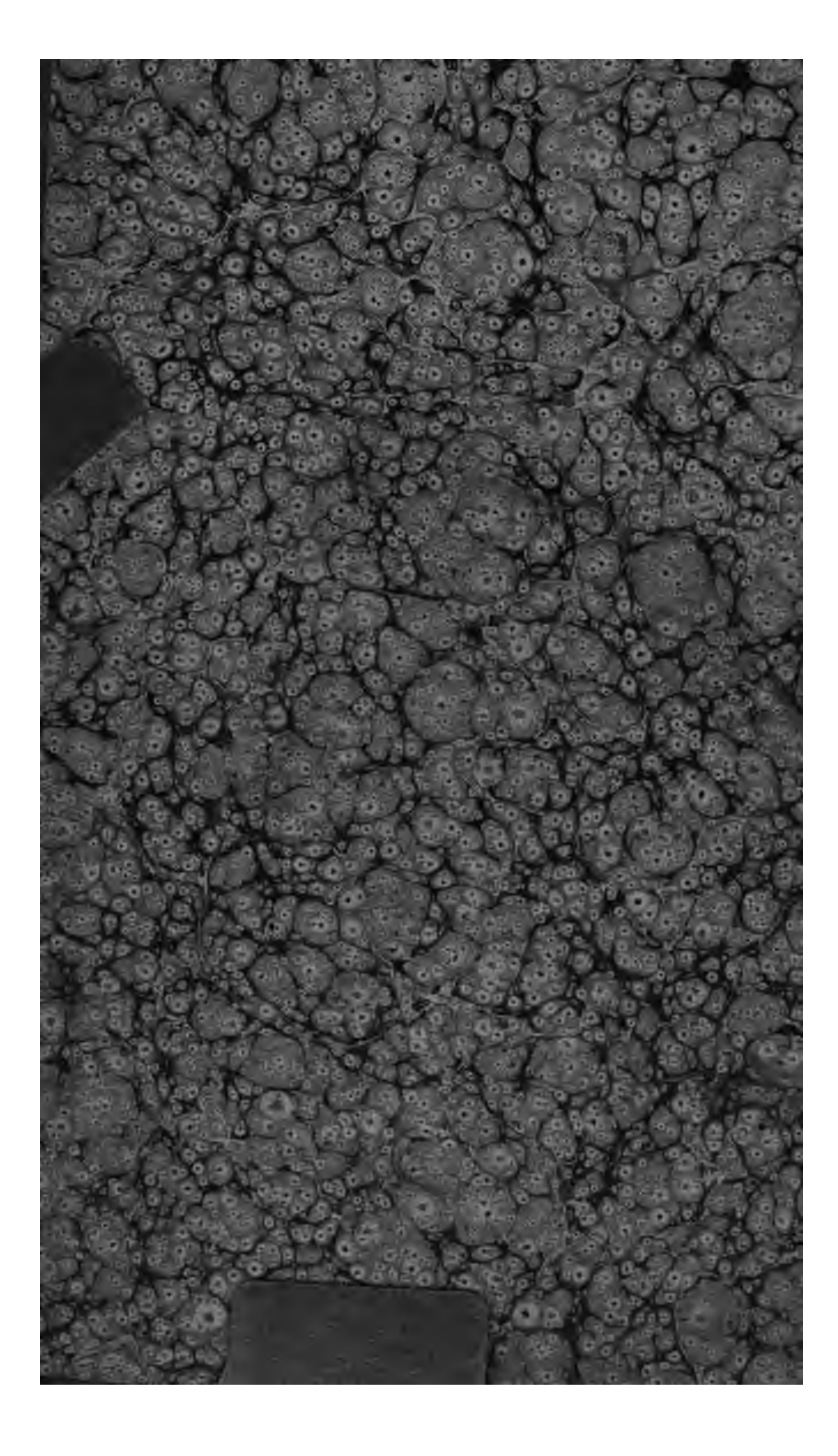
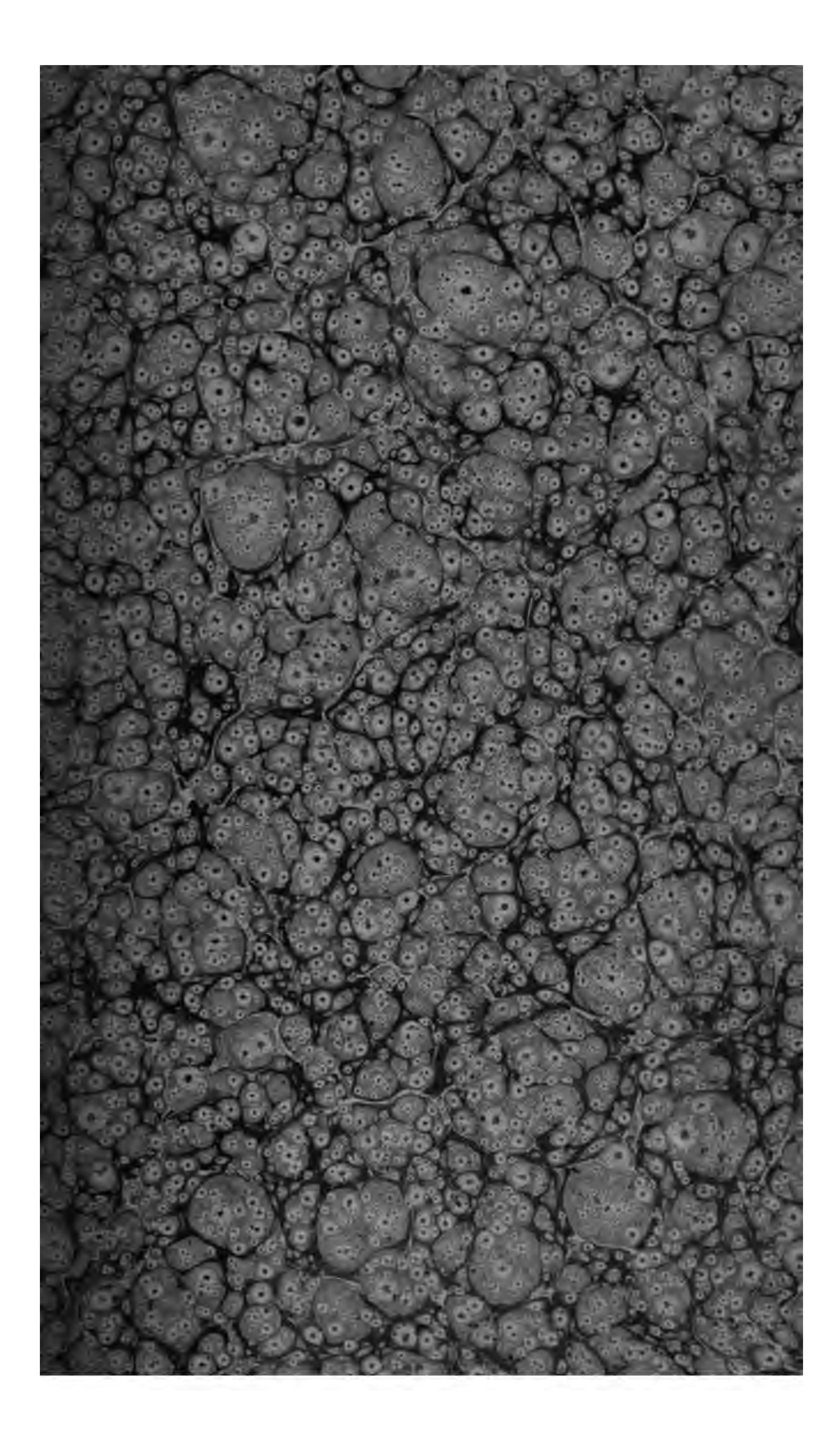








DE L'ORGANISATION

ET

DES ATTRIBUTIONS

DES

CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT

ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

CORBEIL, IMPRIMERIE DE CRÉTÉ.

DE L'ORGANISATION

ET

DES ATTRIBUTIONS

DES

CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT

ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT;

PAR

M. J. DUMESNIL,

AVOCAT AUX CONSEILS DU ROI ET A LA COUR DE CASSATION,
Membre du conseil général du département du Loiret.

Troisième Édition

ENTIÈREMENT REFONDUE, ET MISE EN RAPPORT AVEC L'ÉTAT ACTUEL DE LA LÉGISLATION, DE LA JURISPRUDENCE ET DES INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES.

TOME PREMIER.

PARIS,

CHARPENTIER, LIBRAIRE-ÉDITEUR,
Palais-Royal, galerie d'Orléans, 7;

Et VIDECOQ et FILS, place du Panthéon, 3.

1843

AVERTISSEMENT.

Lorsque je publiai en 1837 la première édition de cet ouvrage, le projet sur les attributions des conseils généraux et d'arrondissement, n'avait pas encore été adopté. Tout en profitant des discussions remarquables dont il avait été l'objet, je dus me borner à expliquer la législation en vigueur à cette époque.

Dès que la loi du 10 mai 1838 a été promulguée, j'en fis paraître un commentaire, avec la seconde édition.

Mais alors, cette loi n'avait pas encore été mise à exécution; et l'on sait que dans les matières d'administration, l'application de la loi, dévolue exclusivement aux agents du gouvernement, peut seule préciser le véritable sens et indiquer toute la portée de ses dispositions.

Aujourd'hui, après cinq années d'épreuves qui ont démontré la supériorité du régime établi par la loi de 1838 sur les systèmes antérieurs, l'on peut considérer la législation départementale comme définitivement fixée.

Les changements que cette législation a introduits dans la condition civile du département, les modifications qu'elle a apportées dans les attributions des corps électifs qui le représentent, exigeaient la refonte complète de mon ouvrage.

D'ailleurs, depuis 1838, des lois fort importantes sont venues

étendre le cercle des affaires soumises aux conseils de département.

Il était donc indispensable de mettre le traité sur les attributions de ces conseils en rapport avec l'état actuel de la législation, de la jurisprudence et des circulaires ministérielles qui servent de règle pour l'application des lois administratives.

Tel est le but que je me suis proposé dans cette troisième édition.

Une nouvelle étude plus approfondie de la matière, et dix années d'expérience acquise en prenant part aux travaux du conseil général du Loiret, m'ont permis de faire à cette édition de notables améliorations.

PRINCIPALES DIVISIONS DE L'OUVRAGE.

Cet ouvrage est divisé en deux parties.

Avant d'entrer en matière, j'ai cru qu'il ne serait pas inutile d'exposer, dans un chapitre servant d'introduction, les principales dispositions législatives qui, depuis 1789 jusqu'à la loi du 10 mai 1838, se rattachent à l'institution des conseils de département et d'arrondissement.

La première partie de l'ouvrage comprend tout ce qui a rapport à l'organisation de ces conseils.

Dans un commentaire de la loi du 22 juin 1833, j'ai présenté, article par article, des observations sur cette loi, et les principales questions que son application peut faire naître.

J'ai cherché les motifs des décisions, dans l'exposé des motifs et la discussion aux chambres, dans les arrêts, en forme d'ordonnances royales, du conseil d'état, dans les arrêts ou jugements des cours et tribunaux ordinaires, et enfin dans les circulaires ministérielles.

La jurisprudence du conseil d'état, en matière d'élections départementales et d'arrondissement, a été fidèlement analysée et citée jusqu'au 1er janvier 1843.

La première partie est terminée par la loi relative à l'organisation particulière du conseil général et des conseils d'arrondissement du département de la Seine.

La seconde partie traite des attributions des conseils de département, et des conseils d'arrondissement.

Le titre premier est consacré aux attributions des conseils de département.

Ces attributions étant de deux sortes, ce titre est divisé en deux sections, suivant l'autorité à laquelle se trouve soumis le conseil général dans l'exercice de ses fonctions.

La première section présente toutes les attributions que les conseils de département sont chargés d'exercer sous l'autorité de la puissance législative, et qui se rapportent à la répartition des contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres; au cadastre, au recensement des personnes et des propriétés; aux changements de circonscriptions des départements, arrondissements et communes; aux impôts et emprunts dans l'intérêt du département, etc.

La deuxième section comprend toutes les attributions placées sous l'autorité du roi: telles que celles que le conseil exerce dans l'intérêt du département, considéré comme personne civile; les règles d'administration du domaine départemental, les travaux d'utilité publique, qui concernent soit les bâtiments, soit les routes départementales, soit les chemins vicinaux de grande communication; et, en général, tous les travaux sur lesquels les conseils généraux doivent délibérer ou donner un avis; les attributions relatives aux prisons départementales, aux enfants trouvés et abandonnés, aux dépôts de mendicité, aliénés et voyageurs indigents; le vote du budget des diverses recettes et dépenses départementales; les règles applicables à la comptabilité de ces recettes et dépenses; les avis sur demandes d'établissements publics, foires et marchés, bureaux de poste, brigades de gendarmerie, etc.; les vœux sur l'état et les besoins du département, etc.

Après ces attributions générales, viennent celles relatives à l'instruction primaire.

On trouve ensuite les règles sur la tenue des assemblées, le pouvoir du président, les fonctions du secrétaire, la forme et la rédaction des procès-verbaux.

Deux chapitres sont destinés à expliquer les rapports du

préfet avec le conseil général, et l'autorité des ministres relativement aux actes de cette assemblée.

Un chapitre spécial est consacré aux attributions des conseils d'arrondissement.

Un autre expose toutes les fonctions accessoires qui sont inhérentes à la qualité de conseiller de département et d'arrondissement.

Enfin, pour ne rien omettre, j'ai examiné le rang et la préséance de ces conseils dans les cérémonies publiques, et les prérogatives attachées par les lois à la qualité de membre d'un conseil général.

On trouvera d'ailleurs, dans la table analytique et raisonnée des matières, à la fin du second volume, toutes les indications les plus précises sur les divers objets traités dans cet ouvrage.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

DOCUMENTS

POUR SERVIR D'INTRODUCTION AUX INSTITUTIONS QUI RÉGISSENT LES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT ET LES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

1. — Avant d'exposer les règles tracées par la loi du 22 juin 1833 pour l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, il convient de rappeler les principales dispositions législatives qui, depuis 1789, se rattachent à l'existence de ces assemblées administratives.

Ce travail eût été fort incomplet, si l'on n'y eût pas trouvé l'analyse exacte des anciennes lois, décrets et arrêtés du gouvernement, relatifs aux administrations de département.

Bien que quelques-unes de ces lois, maintenant abrogées, ne puissent plus être considérées que comme des matériaux historiques, toutefois, une étude attentive démontre qu'il est un grand nombre de leurs dispositions qu'il importe essentiellement de connaître, soit parce qu'elles sont encore aujourd'hui en vigueur, soit parce qu'elles servent à faire apprécier la force et la portée des lois nouvelles.

On ne doit point s'étonner des changements apportés depuis 1789 à l'organisation et aux attributions des assemblées administratives.

Il n'est pas une institution en France, qui, depuis cette époque, n'ait été, à plusieurs reprises, créée, modifiée, détruite ou rétablie, selon les changements introduits dans la constitution même du gouvernement.

Les assemblées administratives étaient, plus qu'aucune autre institution, cxposées à subir des modifications importantes; car, dans l'origine, elles comprenaient tout à la fois le conseil et le directoire du département, c'est-à-dire, d'une part, l'autorité chargée du contrôle, de l'autre, l'autorité chargée de l'action.

Or, à cette époque, les fonctions confiées aux corps administratifs étaient non-seulement très-nombreuses, mal définies et peu connues; mais, en outre, elles se rattachaient à l'exécution d'un grand nombre de lois politiques nécessairement soumises à toutes les modifications exigées par les passions du moment et par la force irrésistible des circonstances.

D'ailleurs, comme il n'y avait aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif (décret du 22 décembre 1789, sect. 3, art. 9), on conçoit facilement que toutes les fois que le pouvoir exécutif était changé ou modifié, les administrations départementales devaient également subir des modifications, afin d'être mises en harmonie avec les institutions nouvelles.

On peut diviser en trois périodes distinctes tout ce qui se rattache à l'existence des administrations

départementales, antérieurement à la loi du 22 juin 1833.

La première période comprend le temps écoulé entre le décret du 22 décembre 1789, qui créa les assemblées administratives de département, et la constitution du 5 fructidor an III, qui en modifia l'organisation en substituant les administrations centrales aux directoires et aux conseils de département, et les assemblées cantonnales aux directoires et conseils de district.

La deuxième période s'étend depuis la constitution de l'an III jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII.

Et la troisième période embrasse tout l'intervalle écoulé depuis la loi de l'an VIII jusqu'à celle du 22 juin 1833.

Nous allons successivement examiner ces diverses phases de l'existence des administrations départementales.

PREMIÈRE PERIODE.

DE 1789 A LA CONSTITUTION DE L'AN III.

2. — L'assemblée constituante décréta, le 22 décembre 1789, une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration (art. 1er du décret).

Chaque département fut divisé en districts, dont le nombre ne pouvait être ni au-dessous de trois, ni au-dessus de neuf, selon le besoin et la convenance du département (art. 2).

Chaque district fut partagé en divisions appelées cantons, d'environ quatre lieues carrées (art. 3).

De plus, il fut décidé qu'il y aurait une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (art. 7).

La nouvelle division de territoire, en faisant disparaître les distinctions, les priviléges, les usages particuliers qui existaient encore entre les diverses provinces de France, avait principalement pour but de ramener toutes les parties du sol français à l'unité administrative.

Cette unité n'était pas moins dans l'intérêt particulier du citoyen que dans l'intérêt général de l'état.

Si l'état, si la nation en corps, gagnait en force, en pouvoir, en influence, ce que les anciennes provinces perdaient d'avantages et de priviléges, de leur côté, les citoyens de chaque province se trouvaient rattachés plus étroitement à la grande famille française par l'unité de la nouvelle circonscription territoriale, qui les mettait à l'abri des abus de pouvoir commis par les anciennes administrations provinciales, agissant sans règles uniformes, et presque toujours sans contrôle.

La division de la France en départements, districts, cantons et municipalités, est donc un des actes les plus importants de l'assemblée constituante.

3. — La nouvelle division du territoire entraînait nécessairement la création de nouveaux agents administratifs : puisque l'assemblée brisait les barrières des anciennes provinces et leur substituait de nouvelles circonscriptions basées seulement sur les besoins et les convenances des administrés, elle ne pouvait laisser subsister les états provinciaux, les assemblées provinciales et les assemblées inférieures,

pas plus que les intendants, les subdélégués et les commissaires départis.

Aussi, en créant les départements, le même décret établit au chef-lieu de chacun d'eux une assemblée administrative supérieure, sous le titre d'*administration de département* (art. 5).

Une assemblée administrative inférieure fut également établie au chef-lieu de chaque district, sous le titre d'*administration de district* (art. 6).

Ces dispositions assuraient à toutes les parties de la France une administration uniforme, parfaitement adaptée aux nouvelles divisions territoriales, et dont l'indépendance garantie par la loi était mise à l'abri des attaques des petites rivalités locales, ou même de la puissance plus redoutable de l'administration supérieure.

D'ailleurs, le mode adopté par l'assemblée constituante pour la formation et l'organisation des assemblées administratives ne devait pas moins contribuer à rendre ces corps dignes de la considération des citoyens.

4. — En effet, après avoir indiqué la manière dont seraient élus les représentants à l'assemblée nationale (1), le décret du 22 décembre décida qu'il n'y aurait qu'un seul degré d'élection intermédiaire entre les assemblées primaires et les assemblées administratives (sect. 2, art. 1er).

Après avoir nommé les représentants à l'assemblée nationale, les mêmes électeurs (c'est-à-dire ceux choisis par les assemblées primaires et réunis en une

---

(1) Voyez les art. 1er et suivants de la section première.

seule assemblée) devaient élire, dans chaque département, les membres qui, au nombre de trente-six, composeraient l'administration de département (article 2).

Ensuite, les électeurs de chaque district, réunis au chef-lieu de chaque district, y nommeraient les membres qui, au nombre de douze, devaient composer l'administration de district (art. 3).

Ils pouvaient être choisis parmi les citoyens éligibles de tous les districts du département, de manière, cependant, qu'il y eût toujours dans cette administration deux membres au moins de chaque district (art. 4).

Quant aux membres de l'administration de district, ils pouvaient être choisis parmi les citoyens éligibles de tous les cantons du district, sans qu'il fût nécessaire qu'il y eût un ou plusieurs membres de chaque canton (art. 5).

Les conditions d'éligibilité étaient fort simples.

Pour être éligible aux administrations de département, il suffisait de réunir aux conditions requises pour être citoyen actif, celle de payer une contribution directe plus forte et qui fût au moins égale à la valeur locale de dix journées de travail (art. 6).

Les causes d'exclusion et d'incompatibilité furent très-restreintes.

Ne pouvaient être membres des administrations de département et de district : 1° ceux qui étaient employés à la levée des impositions indirectes, tant qu'elles subsisteraient (art. 7).

Nous avons peine à comprendre aujourd'hui cette

exclusion qui ne s'appliquait qu'aux employés des contributions indirectes, sans atteindre les agents ou receveurs des autres contributions de toute nature. Mais, en 1789, les aides et gabelles étaient frappés d'une telle défaveur, qu'il n'est point étonnant de trouver ici une exception qui ne fait que reproduire l'esprit et l'opinion de l'époque.

2° Les membres des corps municipaux ne pouvaient être en même temps membres des administrations de département et de district (art. 8).

3° La troisième cause d'exclusion concernait les membres des administrations de district qui ne pouvaient être en même temps membres des administrations de département.

4° Enfin, les citoyens qui remplissaient des places de judicature, et qui avaient les conditions d'éligibilité prescrites, pouvaient être membres des administrations de département et de district, mais ne pouvaient pas être nommés aux directoires dont nous parlerons ci-après.

En cela, comme nous le verrons, l'assemblée se montrait déjà fidèle au principe qu'elle proclama plus tard, savoir, la séparation du pouvoir administratif d'avec le pouvoir judiciaire.

5.—Après avoir indiqué les conditions d'éligibilité et les causes d'incompatibilité, le décret détermine le mode d'élection des membres des administrations de département et de district.

Ils devaient être choisis par les électeurs en trois scrutins de liste double; à chaque scrutin, ceux qui avaient la pluralité absolue étaient élus définitivement, et le nombre de ceux qui restaient à nommer

au troisième scrutin était rempli à la pluralité relative (art. 11).

6.—Ainsi constituée, chaque administration, soit de département, soit de district, était permanente, et les membres en devaient être renouvelés par moitié tous les deux ans; la première fois au sort, après les deux premières années d'exercice, et ensuite à tour d'ancienneté; de manière que les membres fussent en fonctions pendant quatre années, à l'exception de ceux sortis par le premier renouvellement au sort (art. 12, 13).

La permanence des corps administratifs proclamée par l'art. 12 ne devait pas être entendue dans le sens que leurs sessions pussent être continues et sans intervalle; mais bien que les membres qui composaient ces corps conserveraient leur caractère pendant tout le temps pour lequel ils seraient élus; que ces corps, périodiquement renouvelés, ne cesseraient pas un instant d'exister, et que l'administration de département serait faite chaque jour sous leur influence et par l'autorité qui leur serait confiée. (*Instruction de l'assemblée constituante* du 8 janvier 1790, sur l'exécution du décret du 22 décembre 1789.)

7. — Ce n'était point assez d'avoir remis l'administration aux conseils de département et de district; pour imprimer aux affaires une marche régulière et uniforme, l'assemblée voulut qu'en chaque administration de département, il y eût un procureur général syndic, et en chaque administration de district un procureur syndic; ils étaient nommés au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages en même temps que les membres de chaque

administration et par les mêmes électeurs (art. 14).

Les procureurs généraux et procureurs syndics avaient séance aux assemblées générales des administrations, sans voix délibérative ; mais il ne pouvait y être fait aucun rapport sans qu'ils en eussent reçu communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports sans qu'ils eussent été entendus (art. 17).

Ils avaient de même séance aux directoires avec voix consultative, et étaient au surplus chargés de la suite de toutes les affaires (art. 18).

Cette création des procureurs généraux et des procureurs syndics, imitée de l'organisation des tribunaux, n'était pas, il faut l'avouer, une heureuse innovation : car il n'en est pas de l'administration comme de la justice; celle-ci procède lentement, sur des faits accomplis; mais l'administration demande de la promptitude, de la décision dans presque toutes ses mesures, parce que, pressée par les événements, elle doit tout à la fois s'occuper du présent et diriger l'avenir. D'ailleurs, les fonctions des procureurs généraux et des procureurs syndics, indépendantes de celles des autres membres de l'administration, ne pouvaient réellement que faire naître des obstacles à l'expédition des affaires. Hâtons-nous de dire, cependant, que les fonctions du syndicat étaient nécessaires en présence des directoires de département et de district, composés de plusieurs membres, et par conséquent ne pouvant agir tous ensemble pour suivre les affaires administratives.

Du reste, les procureurs généraux et les procureurs syndics n'avaient aucun pouvoir sur les admi-

nistrations, soit de département, soit de district, qui nommaient leur président et leur secrétaire au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages. Le secrétaire pouvait être changé lorsque l'administration le jugeait convenable (art. 19). — La raison de cette différence entre le président et le secrétaire venait de ce que ce dernier était pris hors du sein de chaque administration. (*Instruction* du 8 janvier 1790.)

8. — Il ne suffisait pas d'avoir organisé les assemblées administratives, il fallait encore déterminer quels seraient les véritables administrateurs. Or, il n'échappa point aux lumières de l'assemblée constituante que confier l'administration active aux assemblées de département et de district tout entières, c'était rendre toute administration impossible. On reconnut donc la nécessité de diviser les fonctions de ces assemblées, et l'on décida que chaque administration de département serait divisée en deux sections, l'une sous le titre de conseil, l'autre sous celui de directoire de département (art. 20).

Le conseil de département devait tenir annuellement une session pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses du département et recevoir le compte de gestion du directoire. La première session devait être de six semaines, et celles des années suivantes d'un mois au plus (art. 21).

Le directoire de département était composé de huit membres de l'administration élus par tous les membres à la fin de la première session. Les membres du directoire étaient en fonctions pour quatre ans, re-

nouvelés par moitié tous les deux ans, la première fois au sort, après les deux premières années d'exercice, ensuite à tour d'ancienneté.

Le président de l'administration de département avait le droit d'assister et de présider à toutes les séances du directoire, qui pouvait néanmoins se choisir un vice-président.

Le directoire de département devait être toujours en activité pour l'expédition des affaires. Tous les ans il rendait au conseil de département le compte de sa gestion, et ce compte était publié par la voie de l'impression. C'est à l'ouverture de chacune des séances annuelles que le conseil de département recevait et arrêtait le compte de la gestion du directoire; il était même tenu de commencer par là le travail de chaque session.

Les membres du directoire, se réunissant ensuite à ceux du conseil, prenaient séance et avaient voix délibérative avec eux, de manière qu'à partir du compte rendu, la distinction du conseil et du directoire demeurait suspendue pendant la durée de la session, et tous les membres de l'administration siégeaient ensemble en assemblée générale.

Chaque administration de district fut divisée de même en deux sections, l'une sous le titre de conseil, l'autre sous celui de directoire composé de quatre membres.

Le président de l'administration de district pouvait de même assister et avait le droit de présider au directoire de district, qui pouvait également se choisir un président.

Tout ce que nous avons dit pour les fonctions, la

forme d'élection et de renouvellement, le droit de séance et de voix délibérative des membres du directoire de département avait lieu de même pour ceux des directoires de district. La session annuelle des conseils de district était de quinze jours au plus, et devait précéder d'un mois celle du conseil de département.

9. — Arrêtons-nous un instant sur les dispositions qui précèdent.

Sans doute il était nécessaire, pour l'expédition des affaires, de diviser en deux parties les assemblées administratives; toutefois il était facile de prévoir que le but que s'était proposé l'assemblée constituante, en créant les directoires de département et de district, ne serait que très-imparfaitement atteint par ces agents administratifs.

En effet, de graves inconvénients naissaient de l'organisation même de ces directoires.

D'abord, la responsabilité de l'administration pesant sur tous les membres collectivement, n'atteignait en réalité aucun d'eux.

En second lieu, les directoires, comme toutes les réunions de plusieurs personnes, étant obligés de décider toutes les affaires à la majorité des voix et après avoir consulté les procureurs syndics, les résolutions ne pouvaient qu'être fort lentes et souvent entravées par la diversité des opinions.

D'ailleurs, comme les directoires, ainsi que les conseils, étaient composés de membres en nombre pair (8, 4, 36 et 12), puisque les procureurs généraux et procureurs syndics n'avaient que voix consultative et que les présidents n'avaient pas voix prépondérante,

il pouvait arriver qu'il y eût partage égal de voix : afin de remédier à cet inconvénient, l'instruction du 8 janvier 1790, ajoutant au décret du 22 décembre, avait décidé que, pendant la session des conseils, les membres éliraient toutes les semaines celui d'entre eux qui aurait la voix prépondérante dans le cas où les suffrages seraient partagés; la même élection devait être faite tous les mois pour les directoires par les membres qui les composaient.

Remarquons encore que bien que les membres des directoires fussent spécialement chargés de l'administration proprement dite, cependant ils prenaient séance dans les conseils après avoir présenté leurs comptes, et participaient aux délibérations. Or, la présence des membres des directoires dans les conseils appelés naturellement à contrôler leurs actes, était manifestement contraire au but de l'institution; car il devait résulter de là qu'ils exerçaient une grande influence sur les résolutions des conseils, et qu'ils pouvaient presque toujours y faire adopter les mesures qu'ils désiraient mettre à exécution.

Enfin, et ce n'était pas le moindre inconvénient, aucune loi, aucune instruction n'ayant partagé entre les membres des directoires les différentes branches de l'administration, il était impossible qu'il ne s'établît pas entre eux des rivalités d'ambition d'autant plus nuisibles aux administrés que, cachées sous l'apparence d'une louable émulation pour le travail, elles avaient pour résultat immédiat d'entraver, et même d'arrêter complétement la solution des affaires administratives.

Cependant, malgré tous ces inconvénients, le sys-

tème créé par l'assemblée constituante était encore supérieur, il faut le reconnaître, aux combinaisons administratives qui régissaient les anciennes provinces de France, puisqu'il appelait directement et par l'élection les citoyens les plus notables à surveiller et même à diriger l'administration.

Les imperfections que nous avons signalées dans le décret du 22 décembre pouvaient être facilement corrigées par l'expérience de quelques années. Mais le fond, les idées principales du nouveau système administratif devaient subsister; aussi nous verrons plus tard quel parti le premier consul sut tirer des institutions administratives créées en 1789.

10. — Les derniers articles de la section 2 du décret du 22 décembre renferment des principes fort sages, et qui sont encore aujourd'hui la base de toute subordination des agents administratifs. Voici en quels termes l'instruction du 8 janvier commente cette partie du décret :

« Un des points essentiels de la constitution en « cette partie, disait l'instruction du 8 janvier 1790, « est l'entière et absolue subordination des adminis- « trations et des directoires de district aux adminis- « trations et aux directoires de département, établie « par l'art. 28 de la 2e section du décret.

« Le principe constitutionnel sur la distribution « des pouvoirs administratifs, ajoute cette instruc- « tion, est que l'autorité descende du roi aux admi- « nistrations de départements, de celles-ci aux admi- « nistrations de district, et de ces dernières aux « municipalités à qui certaines fonctions relatives à « l'administration générale pourront être déléguées.

« Les conseils de district ne pourront ainsi rien dé-« cider, ni rien faire exécuter en vertu de leurs seuls « arrêtés, dans tout ce qui intéressera le régime de « l'administration générale; ils pourront seulement « s'occuper de préparer les demandes à faire et les « matières à soumettre à l'administration de départe-« ment pour l'intérêt du district, de disposer les « moyens d'exécution et de recevoir les comptes de « la gestion de leur directoire. »

11.—Après avoir organisé les corps administratifs, divisé leurs pouvoirs et fixé des règles pour la tenue des sessions, il restait à déterminer les fonctions de ces assemblées; c'est l'objet de la section 3 du décret du 22 décembre.

« Le principe général dont les corps administratifs « doivent se pénétrer, dit l'instruction du 8 janvier, « est que si, d'une part, ils sont subordonnés au roi, « comme chef suprême de la nation et de l'adminis-« tration du royaume, de l'autre, ils doivent rester « religieusement attachés à la constitution et aux lois « de l'état, de manière à ne s'écarter jamais, dans « l'exercice de leurs fonctions, des règles constitution-« nelles ni des décrets des législatures, lorsqu'ils au-« ront été sanctionnés par le roi. »

Or, le droit d'accorder l'impôt et d'en fixer tant la quotité que la durée, appartenant exclusivement au corps législatif, l'art. 1er de la sect. 3 porte que les administrations de département sont chargées, sous l'inspection de ce corps et en vertu de ses décrets :

1° De répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département. Cette répartition

devait être faite par les administrations de département, entre les districts de leur ressort, et par les administrations de district, entre les municipalités;

2° D'ordonner et de faire faire les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité;

3° De régler et de surveiller tout ce qui concernait tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en étaient chargés;

4° D'ordonner et de faire exécuter le payement des dépenses assignées à chaque département sur le produit des mêmes contributions.

L'art. 2 détermine la nature et l'étendue des pouvoirs conférés aux corps administratifs dans toutes les autres parties de l'administration. Ils étaient chargés, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, notamment des parties de l'administration relatives :

1° Au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds;

2° A l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction;

3° A la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral;

4° A la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie et à toute espèce de bienfaisance publique;

5° A la conservation des propriétés publiques;

6° A celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes;

7° A la direction et confection des travaux pour la conservation des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département;

8° A l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux;

9° Au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques;

10° Enfin, au service et à l'emploi des gardes nationales.

Les administrations de district ne participaient à toutes ces fonctions, dans le ressort de chaque district, que sous l'autorité interposée des administrations de département (3e section).

12. — Les principales fonctions des corps administratifs ainsi définies, le décret pose des règles et des principes généraux fort sages pour prévenir tout excès de pouvoir de ces corps dans l'exercice de leurs attributions.

« L'état est un, dit l'institution précitée, les départements ne sont que des sections du même tout. Une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. Si les corps administratifs indépendants et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les principes et les formes de l'administration, la contrariété de leurs mouvements partiels, détruisant bientôt la régularité du mouvement général, produirait la plus fâcheuse anarchie.»

La disposition de l'art. 5 avait pour but de pré-

venir ce désordre, en statuant que les arrêtés qui seraient pris par les administrations de département sur tous les objets qui intéresseraient le régime de l'administration générale du royaume, ou même sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourraient être exécutés qu'après avoir reçu l'approbation du roi.

Le même motif n'existant plus lorsqu'il ne s'agissait que de l'expédition des affaires particulières ou des détails de l'exécution à donner aux arrêtés déjà approuvés par le roi, le même art. 5 décidait que pour tous les objets de cette seconde classe l'approbation royale n'était pas nécessaire.

13. — S'il était important de prévenir tout empiètement de pouvoir de la part des corps administratifs, dans l'accomplissement des fonctions qu'ils devaient exercer sous l'autorité et l'inspection du roi, il n'était pas moins urgent de tracer des limites au pouvoir dont ils étaient investis sous l'autorité du corps législatif.

« Le fondement essentiel de cette importante par-
« tie de la constitution, porte l'instruction, est que
« le pouvoir administratif soit toujours maintenu
« très-distinct et de la puissance législative à laquelle
« il est soumis, et du pouvoir judiciaire dont il est
« indépendant. »

Or, tout ce qui a rapport au vote de l'impôt appartenant exclusivement au corps législatif, l'art. 6 dispose que les administrations de département et de district ne pourront établir un impôt pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit, en répartir au delà des sommes et du temps fixés par le

corps législatif, ni faire aucun emprunt sans y être autorisées par lui, sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires au payement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprévus et urgents.

Mais, d'un autre côté, ces administrations ne pouvaient être troublées dans l'exercice de leurs fonctions par aucun acte du pouvoir judiciaire.

Ces grands principes de la division et de la subordination des pouvoirs, qui doivent servir de base à tout gouvernement bien constitué, font encore aujourd'hui le fondement de toutes nos institutions, et attestent la profondeur de vues et la haute intelligence de l'illustre assemblée qui, la première, les a inscrits au nombre de nos lois.

14. — Telles sont les principales dispositions du décret qui organisa les assemblées administratives.

Ces dispositions reçurent leur exécution et furent expressément confirmées par la constitution du 3 septembre 1791, titre III, chapitre IV, section 2.

Nous croyons inutile d'analyser les articles de cette constitution qui ne font que reproduire les dispositions du décret du 22 décembre 1789.

Toutefois, nous ferons remarquer que l'art. 5 avait conféré au roi le droit d'annuler les actes des administrateurs de département contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aurait adressés.

Le roi pouvait, dans le cas d'une désobéissance persévérante, ou s'ils compromettaient par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publiques, les suspendre de leurs fonctions.

Le même droit fut conféré aux administrateurs de

département à l'égard des sous-administrateurs de district (art. 6), et le roi pouvait, lorsque les administrateurs de département n'avaient pas usé du droit qui leur était délégué, annuler directement les actes des sous-administrateurs, et les suspendre dans les mêmes cas (art. 7).

Mais toutes les fois que le roi aurait prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il devait en instruire le corps législatif, qui pouvait ou lever la suspension, ou la confirmer, ou même dissoudre l'administration coupable, et, s'il y avait lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation (art. 8).

Ce droit accordé au roi d'annuler les actes des administrations de département et de district et de suspendre les administrateurs, était une amélioration importante apportée au décret de 1789, qui, comme nous l'avons dit, décidait que les administrateurs ne pourraient être poursuivis, à raison de leurs fonctions, que pour crime de forfaiture. L'expérience fit reconnaître l'abus de cette disposition qui mettait réellement les administrateurs à l'abri du contrôle, et les rendait, en quelque sorte, indépendants de l'administration supérieure.

Les dispositions que nous venons de transcrire avaient pour but de ramener les corps administratifs à l'obéissance aux lois générales du royaume et à la subordination aux ordres du chef de l'état, investi, d'après la constitution, du pouvoir exécutif.

Telle fut la première organisation des corps

chargés de l'administration intérieure du royaume.

La constitution du 24 juin 1793, art. 78 et suivants, respecta cette organisation, sauf ce que nous venons d'exposer du pouvoir confié au roi, que la nouvelle forme de gouvernement ne permettait pas de conserver.

Le système du décret de 1789 ne subit aucune modification essentielle, jusqu'à la constitution du 5 fructidor an III.

Mais, à cette époque, l'esprit révolutionnaire qui avait déjà détruit les plus belles créations de l'assemblée constituante, fit apporter, sans aucun avantage pour les citoyens, de graves changements à l'institution des corps administratifs.

Pour expliquer ces changements, il est nécessaire de se reporter aux événements de cette époque.

DEUXIÈME PÉRIODE.

DE LA CONSTITUTION DE L'AN III A LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII.

15. — En l'an III, et après la révolution du 9 thermidor, la convention nationale réunissait en elle-même le pouvoir souverain dans toute sa plénitude. Mais la majorité de cette assemblée qui, avant de renverser la sanguinaire tyrannie de Robespierre et de ses adhérents, avait contribué au triomphe de la Montagne sur les Girondins, n'avait point oublié les longues et funestes luttes dirigées contre l'autorité du gouvernement central, par les assemblées départementales; luttes dont le résultat avait été de décimer les membres de la convention, d'organiser la guerre

civile entre les divers départements de la république, et même d'armer la commune de Paris contre le pouvoir suprême de la représentation nationale. La convention se rappelait que dans sa lutte contre le fédéralisme, les administrations des départements et des districts insurgés se prévalaient des dispositions de la constitution de 1791 pour agir en dehors de tout contrôle, et prêter ainsi aux fédéralistes l'appui de leur autorité et de leur influence locales.

C'était donc pour mettre obstacle au renouvellement d'un semblable état de choses, et fortifier le pouvoir du gouvernement central, que la constitution de l'an III modifia l'organisation des corps administratifs.

Les motifs que nous venons d'indiquer ressortent dans toute leur évidence de l'exposé du projet de cette constitution fait par Boissy d'Anglas, au nom de la commission des onze, dans la séance de la convention du 5 messidor an III.

« On a crié contre le fédéralisme, porte cet ex- « posé; il était dans la constitution de 1791, bien plus « que dans l'âme de ceux que l'on accusait de le re- « produire...... Les membres de l'assemblée consti- « tuante, combattus entre le désir de conserver le « trône et celui de le miner sourdement, entre la « crainte de lui laisser prendre trop de pouvoir, et « celle de ne pas consolider assez son autorité, « avaient cru devoir établir dans chaque départe- « ment une autorité secondaire assez forte pour ré- « sister aux usurpations du monarque; mais ils ne « virent pas en même temps que ces corps qui, par « la nature de leurs fonctions, devaient leur être sub-

« ordonnés, ou seraient en opposition avec lui, ce « qui paralyserait l'exécution, ou lui prêteraient « leur appui, ce qui préparerait l'accroissement de « son pouvoir : ils ne pensèrent pas que toute autorité « quelconque tendant nécessairement à s'agrandir, « des corps administratifs nombreux, nommés par « le peuple, chargés de fonctions qui les en rappro- « chent, sans cesse éloignés du centre commun du « pouvoir national, pourraient conspirer aussi à ri- « valiser avec les pouvoirs de la nation, surtout dans « un ordre de choses où ces pouvoirs étaient conti- « nuellement en guerre. Ils ne songeaient pas, d'une « autre part, combien il pouvait impliquer, de « charger d'une exécution secondaire mais impor- « tante, des corps essentiellement délibérants par leur « organisation même.

« Les directoires étaient trop nombreux, les con- « seils généraux inutiles; les premiers délibéraient « au lieu d'agir; les seconds, ne se réunissant que « pendant un mois, n'apportaient que des notions « superficielles, ne pouvaient qu'entraver la marche « du directoire, et ne se retiraient presque toujours « qu'après avoir consumé un temps précieux à de lon- « gues et inutiles discussions, assez ordinairement « générales et politiques.

« Nous n'avons pu laisser subsister un pareil or- « dre : il devenait plus dangereux encore dans le « système complet que nous vous proposons d'adop- « ter. Si l'administration suprême de la république « est confiée aux mains de cinq hommes, pourquoi « l'administration secondaire de chaque départe- « ment en nécessiterait-elle un plus grand nombre? »

On voit par ces motifs que la convention voulait surtout affaiblir l'autorité des administrations de département et les mettre dans l'impossibilité de jamais lutter de pouvoir et d'influence avec le gouvernement central. Les articles de la constitution du 5 fructidor an III ne s'écartent pas de ce système.

Suivant les art. 3 et 5, la France fut divisée en départements, chaque département fut divisé en cantons, et chaque canton en communes.

Ainsi se trouvaient supprimées les circonscriptions de district établies par l'assemblée constituante.

Cette suppression devait nécessairement amener de grands changements dans l'organisation administrative.

Aussi l'art. 174 porte qu'il y aura, dans chaque département, une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins.

Chaque administration de département fut composée de cinq membres; elle était renouvelée par cinquième tous les ans (art. 177).

Toute commune dont la population s'élevait depuis 5,000 habitants jusqu'à 10,000, avait pour elle seule une administration municipale (art. 178).

Il y avait dans chaque commune dont la population était inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint (art. 179).

La réunion des agents municipaux de chaque commune, avec l'adjonction d'un président choisi dans tout le canton, formait la municipalité du canton (art. 180, 181).

Les administrateurs de département étaient élus

par les électeurs nommés par les assemblées primaires de chaque canton (art. 41, 33, 17, 19).

Le président de l'assemblée cantonnale, et les officiers municipaux dans les communes au-dessus de 5,000 âmes, étaient nommés directement par les assemblées primaires de chaque canton (art. 27).

Dans les communes de 5,000 habitants et au-dessous, des assemblées communales élisaient les agents de chaque commune et leurs adjoints (art. 28).

Il y avait auprès de chaque administration départementale et municipale, un commissaire nommé par le directoire exécutif et qu'il pouvait révoquer, pour surveiller et requérir l'exécution des lois (article 191).

Telles furent les principales innovations apportées par la constitution de l'an III au système créé par l'assemblée constituante.

16. — Ces changements étaient-ils heureux? les nouvelles administrations centrales et cantonnales offraient-elles aux citoyens plus de garanties que les anciennes? devaient-elles rendre plus facile l'exécution des mesures administratives? C'est ce qu'il convient d'examiner en peu de mots.

L'assemblée constituante avait, comme nous l'avons exposé, divisé le pouvoir administratif en deux parties bien distinctes : elle avait confié la partie active et d'exécution de l'administration aux directoires de département et de district, tandis que les conseils avaient été investis du droit de surveiller et de contrôler tous les actes des directoires, et même de délibérer sur tous les objets relatifs à l'administration.

Cette division de l'exercice du pouvoir adminis-

tratif était fort logique; car c'est une règle incontestable de toute bonne administration publique, d'une part, que l'action administrative ne doit pas rester sans contrôle, de l'autre, que le droit de contrôler et de délibérer ne peut résider en même temps dans les mains de l'autorité qui agit.

Le système du décret du 22 décembre 1789 avait donc l'avantage d'établir le contrôle et la délibération auprès de l'action, et d'offrir ainsi aux citoyens, dans la permanence des conseils électifs, une grande garantie de surveillance et de protection contre les abus de pouvoir et les malversations des agents de l'administration active.

Cette garantie disparaissait complétement avec le système mis en vigueur par la constitution de l'an III.

En effet, les conseils de département et de district se trouvant supprimés, l'action et le contrôle administratifs résidaient à la fois dans les administrations centrales et cantonnales; ou, ce qui est plus vrai, il n'y avait aucun contrôle; partant, les garanties pour les citoyens étaient bien moindres.

Ajoutons que, bien que le nombre des administrateurs actifs eût été diminué, ce nombre était encore trop considérable et ne pouvait empêcher soit les rivalités d'ambition, soit les interminables discussions, si nuisibles à l'expédition des affaires.

Il faut donc le reconnaître; malgré les graves imperfections que nous avons signalées plus haut, le système de l'assemblée constituante était tout à la fois bien plus libéral et bien plus logique que celui créé par la convention nationale.

Le seul avantage du nouveau régime administra-

tif était de ramener les agents secondaires des administrations de département et de canton à la subordination et à l'obéissance aux ordres des ministres et du gouvernement central.

En effet, suivant les art. 193 et 194, les administrations de département furent subordonnées aux ministres qui pouvaient les suspendre dans le cas où elles contrevenaient aux lois ou aux ordres des autorités supérieures.

Le directoire (art. 196) pouvait aussi annuler immédiatement les actes des administrations municipales ou départementales ; il pouvait suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le jugeait nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton, et les envoyer devant les tribunaux de département lorsqu'il y avait lieu.

Le directoire, en cas de cassation d'actes, de suspension ou destitution d'administrateur, n'avait pas besoin d'en référer au corps législatif ; seulement ses arrêtés devaient être motivés (art. 197).

Ces dispositions assuraient l'autorité du pouvoir exécutif sur les agents secondaires de l'administration, et prévenaient toute nouvelle tentative d'insubordination.

Du reste, la constitution de l'an III confirmait presque toutes les fonctions attribuées aux corps administratifs par le décret de leur institution, et proclamait de nouveau le grand principe de la séparation de l'autorité administrative et du pouvoir judiciaire (art. 189, 190, 193, 200, 201).

Elle défendait de plus aux administrations de département et de canton de correspondre entre elles,

à moins que ce ne fût sur les affaires qui leur étaient attribuées par la loi (art. 199).

17. — Le décret du 21 fructidor an III vint compléter les dispositions de l'acte constitutionnel du 5.

L'art. 4 fixa à deux années la durée des fonctions du président de l'assemblée cantonnale.

L'art. 6 décida qu'il ne pourrait y avoir, pour les administrations, moins de trois assemblées par mois.

Les municipalités autres que celles provenant de la réunion des agents de plusieurs communes, devaient tenir des séances au moins de cinq jours l'un, dans les communes dont la population excédait 20,000 habitants, et de dix jours l'un, dans les autres communes.

Ces jours étaient déterminés par l'administration de département (art. 8).

Ces municipalités choisissaient annuellement leur président dans leur sein (art. 9).

Nulle délibération ne pouvait être prise qu'à la pluralité des suffrages des membres présents, et n'était valable que lorsque la moitié plus un des membres de l'administration y avait concouru (art. 16).

Les administrations avaient le choix des employés.

Elles nommaient un secrétaire en chef qui avait la garde des papiers et la signature des expéditions (art. 17).

Les administrations de département conservaient les attributions qui leur étaient faites par les lois alors en vigueur, quels que fussent les objets qu'elles embrassaient (art. 18).

Les administrations municipales, soit de canton ou

autres, furent chargées de connaître dans leur ressort :

1° Des objets précédemment attribués aux municipalités ;

2° De ceux qui appartiennent à l'administration générale, et que la loi déléguait aux districts (art. 19).

En cas de réclamations, elles devaient être portées devant l'administration supérieure du département (art. 20). — Une disposition qui mérite d'être remarquée parce qu'elle peint cette époque, est celle relative aux traitements des administrateurs de département, fixés à quinze cents myriagrammes de froment, s'ils résidaient dans une commune au-dessus de 50,000 habitants, et de mille myriagrammes dans toutes les autres (art. 22).

Les administrateurs de canton ou d'une seule municipalité n'étaient point rétribués (art. 26).

18. — Il nous reste à faire remarquer une dernière disposition fort importante sur laquelle repose encore aujourd'hui toute la législation relative aux conflits dont on a si longtemps abusé.

L'art. 27 porte qu'en cas de conflits d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis, jusqu'à décision du ministre, confirmée par le directoire exécutif, qui en référerait, s'il était besoin, au corps législatif.

Le directoire était tenu, dans ce cas, de prononcer dans le mois.

Cette disposition, établie dans le but de maintenir les actes de l'autorité administrative à l'abri des empiètements du pouvoir judiciaire, n'était que la conséquence de la séparation de ces deux pouvoirs posée

par l'assemblée constituante ; mais, d'un autre côté, elle créait une arme puissante dans les mains du directoire, et donnait au pouvoir exécutif la possibilité d'arrêter la marche régulière de la justice, lorsque le gouvernement avait intérêt à élever le conflit.

19. — Les administrations centrales et cantonnales créées par la constitution du 5 fructidor et le décret du 21 fructidor an III, remplacèrent les anciennes administrations de département et de district au commencement de l'an IV (1), et restèrent en fonctions pendant environ quatre années.

Mais en l'an VIII, après le renversement du directoire exécutif, le premier consul, dont le génie s'appliquait avec autant de facilité aux affaires administratives qu'aux plus vastes opérations militaires, comprit la nécessité immédiate de reconstituer l'administration intérieure sur de nouvelles bases.

TROISIÈME PÉRIODE.

DE L'AN VIII A 1833.

20. — A cet effet, la constitution du 22 frimaire an VIII distribua le territoire européen de la république en départements et arrondissements communaux (art. 1er).

Les citoyens de chaque arrondissement communal désignaient par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croyaient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résultait une liste de confiance contenant

---

(1) Voyez le décret du 9 vendémiaire an IV.

un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer.

C'était dans cette première liste communale que devaient être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement (art. 7).

Les citoyens compris dans les listes communales du département désignaient également un dixième d'entre eux : il en résultait une seconde liste dite départementale, dans laquelle devaient être pris les fonctionnaires publics du département (art. 8).

Les administrations locales établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des portions plus étendues du territoire, furent subordonnées aux ministres. Nul ne pouvait devenir ou rester membre de ces administrations s'il n'était porté ou maintenu sur l'une des listes communales ou départementales (art. 59).

Tels furent les principes posés par l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII.

Ces principes furent bientôt développés par la loi du 28 pluviôse an VIII, qui fait encore aujourd'hui la base de tout le système administratif en France.

L'art. 1er de cette loi confirme la division du territoire de la France en départements et arrondissements communaux, suivant un tableau annexé.

L'art. 2 porte qu'il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées jusqu'alors par les administrations et commissaires de département.

Le nombre des conseillers généraux fut fixé à 24,

20 ou 16, en raison de la population de chaque département.

Suivant l'art. 3, le préfet seul est chargé de l'administration.

Et d'après l'art. 4, le droit de juger presque tout le contentieux de l'administration fut remis aux conseils de préfecture.

Le conseil général devait s'assembler chaque année, à l'époque déterminée par le gouvernement; la durée de la session ne pouvait excéder quinze jours (art. 6).

A la tête de l'administration de chaque arrondissement fut placé un sous-préfet et un conseil d'arrondissement composé de onze membres (art. 8).

La réunion du conseil d'arrondissement dut être annuelle, à l'époque fixée par le gouvernement, sans que la durée de la session pût excéder quinze jours.

Enfin un maire et un ou plusieurs adjoints, suivant la population, furent créés dans chaque commune, Paris excepté (1), et près du maire un conseil municipal (art. 12, 13, 14, 15).

Le premier consul nommait les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants, les commissaires généraux de police et préfets de police, dans les villes où il devait en être établi (art. 18).

Les membres des conseils généraux de départe-

(1) Pour l'organisation administrative de Paris, voyez les art. 1 et 17.

ment et ceux des conseils d'arrondissement communaux étaient nommés pour trois ans ; ils pouvaient être continués.

Telle fut la nouvelle organisation administrative introduite par la loi du 28 pluviôse an VIII.

21. — M. Rœderer, conseiller d'état, dans un discours qui est un modèle de précision et de clarté, exposait, en ces termes, au corps législatif, le 18 pluviôse an VIII, les motifs de la loi proposée :

« L'expérience sollicitait une nouvelle division du territoire de la république.

« Les cantons étaient trop multipliés, les administrateurs trop nombreux pour que l'administration ne fût pas excessivement coûteuse.

« Les cantons étaient d'une étendue trop bornée pour fournir généralement des administrateurs instruits ; et néanmoins d'une étendue trop grande pour que l'administration municipale pût être présente à cette multitude d'actes qui, dans la société, exigent à chaque instant son intervention.

« Ainsi la division établie avait le triple inconvénient de mettre en fonctions beaucoup d'administrateurs incapables, d'éloigner des administrés le service le plus nécessaire de l'administration et de la rendre aussi dispendieuse que mauvaise.

« La réforme que l'expérience demandait, la constitution l'a exigée.

« Elle a supposé la formation d'arrondissements communaux d'une étendue suffisante pour fournir aux tribunaux des juges éclairés, aux administrations des propriétaires intéressés à l'ordre et à l'équité, aux listes de notabilité communale des hommes connus

et estimés à quelque distance de leur maison, dont le nom fût entouré d'un peu de réputation et formât une présomption de mérite. . . . .

« Le système administratif que présente le projet de loi est fort simple, il repose sur des principes dès longtemps familiers aux bons esprits.

« Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale comme on distingue les administrateurs des ministres, on reconnaît trois services distincts :

« 1° L'administration proprement dite;

« 2° Les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus;

« 3° Le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration.

« Le projet de loi sépare ces trois fonctions.

« Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir : au préfet, au sous-préfet et au maire.

« Il remet la seconde à des conseils de département, à des conseils d'arrondissements communaux, et aux répartiteurs municipaux, dont l'existence est conservée.

« Il remet la troisième à un conseil de préfecture.

« Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes :

« Qu'administrer doit être le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs. »

Voici en quels termes M. Rœderer expliquait les

attributions confiées aux conseils généraux de département et d'arrondissement.

« L'objet de ces conseils, disait-il, est essentiellement d'assurer l'impartialité de la répartition (des contributions) entre les arrondissements, villes, bourgs et villages du département, et de concilier la confiance publique à ces opérations d'où dépend l'équité de l'assiette sur les particuliers.

« C'est accessoirement à ce service que le gouvernement propose de leur attribuer l'audition du compte des deniers levés pour les besoins particuliers du département et de l'arrondissement, convaincu que rien, après la modération de l'impôt, ne satisfait autant les citoyens que la certitude du bon emploi des deniers qui en proviennent.

« Le gouvernement a cru nécessaire de donner aux conseils la faculté d'exprimer une opinion sur l'état et les besoins des habitants. Il importe à un gouvernement ami de la liberté et de la justice de connaître le vœu public, et surtout de le puiser à sa véritable source ; car l'ignorance est, à cet égard, moins funeste que les méprises : où peut être cette source, si ce n'est dans des réunions de propriétaires choisis sur toute la surface du territoire entre les notables, dont les listes auront été formées par le concours de tous les citoyens ? C'est là sans doute qu'est l'opinion publique, et non dans des pétitions dont on ne connaît ni les auteurs, ni les provocateurs, ni les véritables motifs. »

22. — Le temps et l'expérience ont confirmé la supériorité du système de la loi de l'an VIII sur les anciennes combinaisons administratives essayées soit

en 1789, soit en l'an III; et l'on peut dire, sans crainte d'exagération, que la création des préfectures est une des plus belles conceptions du génie du premier consul.

Remarquons toutefois, pour être juste envers l'assemblée constituante, que Bonaparte emprunta au décret du 22 décembre l'idée des conseils administratifs, comme il imita des anciennes intendances l'institution des préfectures.

Ce qui lui appartient en propre dans le nouveau système, c'est la création des conseils de préfecture, chargés de presque tout le contentieux de l'administration.

Remettre le jugement du contentieux administratif à un conseil était nécessaire, ainsi que l'exprimait M. Rœderer :

« Pour ménager au préfet le temps que demande l'administration;

« Pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports ou avis de bureau;

« Pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles et à ses formes;

« Pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme (1). »

---

(1) L'institution des conseils de préfecture n'a pas jusqu'ici complétement répondu aux intentions du législateur de l'an VIII. Il y a longtemps que le pouvoir législatif aurait dû régulariser cette juridiction administrative, en soumettant ses décisions à l'observation de règles fixes et uniformes et au contrôle de la publicité des au-

Les préfets et les sous-préfets remplacèrent les administrations centrales et cantonnales à la fin de ventôse an VIII (Voir arrêtés des 17 et 28 ventôse an VIII).

La première réunion des conseils d'arrondissement fut fixée au 15 prairial et celle des conseils généraux au 1er messidor suivant (Arrêté du 18 floréal an VIII, art. 1, 2).

L'organisation administrative, créée par la loi de pluviôse an VIII, a survécu au gouvernement consulaire et à l'empire, et tandis que d'autres institutions étaient renversées ou entièrement modifiées par suite des événements dont la France a été le théâtre, l'établissement des préfets, des sous-préfets, des conseils de préfecture et des conseils de département et d'arrondissement est resté inébranlable au milieu des plus graves commotions politiques.

23. — Il importe de faire remarquer toutefois que bien que la constitution de l'an VIII eût prescrit de choisir les membres des conseils de département et d'arrondissement dans les listes de confiance départementales et communales, cette disposition ne fut exécutée qu'une seule fois par le premier consul. D'après les art. 28 et 30 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, les colléges électoraux de département et d'arrondissement durent présenter au premier consul deux citoyens pour chaque place vacante, soit au conseil général, soit au conseil d'arrondissement.

Mais les candidatures gênaient la liberté d'action du chef du gouvernement. Devenu consul à vie et

---

diences, sans lesquelles, à mon avis, il est fort difficile qu'il y ait quelque part bonne justice.

bientôt empereur, Napoléon trouva plus commode de s'attribuer exclusivement le choix des conseillers de département et d'arrondissement, sans aucune participation du corps électoral.

24. — La restauration n'avait point intérêt à rétablir l'élection comme la base de la représentation départementale et d'arrondissement. Aussi, en succédant à l'empire, elle maintint l'état de choses établi par la volonté de l'empereur et consacré par un usage de quinze années.

25. — Cependant l'opinion publique sollicitait vivement une nouvelle organisation des conseils, basée sur le principe de l'élection.

En 1829, M. de Martignac présenta à la chambre des députés une loi d'organisation.

La commission chargée par la chambre de l'examen du projet, avait proposé de supprimer les conseils d'arrondissement et de les remplacer par des assemblées cantonnales; le ministère s'opposa vivement à cette suppression. La chambre ayant adopté l'opinion de la commission, le ministère retira la loi.

26. — Il appartenait au nouveau gouvernement d'améliorer l'organisation départementale.

L'art. 69 de la charte de 1830 avait décidé qu'il serait pourvu, dans le plus court délai possible, aux institutions départementales et municipales fondées sur un système électif.

En exécution de cet article, un projet de loi fut présenté à la chambre des deputés le 16 septembre 1831. Après avoir subi deux fois, dans chaque chambre, l'épreuve de la discussion, il a été définitivement adopté comme loi de l'état.

Nous allons donner le texte de cette loi et l'expliquer par la discussion des orateurs des deux chambres, par la jurisprudence du conseil d'état, de la cour de cassation et des tribunaux, et par les instructions ministérielles.

PREMIÈRE PARTIE.

ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

LOI

SUR L'ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

A Paris, au palais des Tuileries, le 22 juin 1833.

LOUIS-PHILIPPE, roi des Français,
A tous présents et à venir, *salut*,
Les Chambres ont adopté, *nous avons ordonné* et *ordonnons* ce qui suit :

TITRE PREMIER. — Formation des conseils généraux.

ART. 1er. Il y a dans chaque département un conseil général.

ART. 2. Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre trente.

ART. 3. Un membre du conseil général est élu dans chaque canton par une assemblée électorale composée des électeurs et des citoyens portés sur la liste du jury : si leur nombre est au-dessous de cinquante, le complément sera formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

Dans les départements qui ont plus de trente cantons, des réunions de cantons seront opérées conformément au tableau ci-annexé, de telle sorte que le département soit divisé en trente circonscriptions électorales.

Les électeurs, les citoyens inscrits sur la liste du jury et les plus imposés portés sur la liste complémentaire dans chacun des cantons réunis, formeront une seule assemblée électorale.

ART. 4. Nul ne sera éligible au conseil général de département s'il ne jouit des droits civils et politiques, si au jour de son élection il n'est âgé de vingt-cinq ans, et s'il ne paye, depuis un an au moins, 200 fr. de contributions directes dans le département.

Toutefois si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés.

ART. 5. Ne pourront être nommés membres des conseils généraux :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au payement des dépenses publiques de toute nature;

3° Les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département;

4° Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

ART. 6. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux.

ART. 7. Lorsqu'un membre du conseil général aura manqué à deux sessions consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire, et il sera procédé à une nouvelle élection, conformément à l'art. 11.

ART. 8. Les membres des conseils généraux sont nommés pour *neuf* ans; ils sont renouvelés par *tiers* tous les *trois* ans, et seront indéfiniment rééligibles.

A la session qui suivra la première élection des conseils généraux, le conseil général divisera les cantons ou circonscriptions électorales du département en trois séries, en répartissant, autant qu'il sera possible, dans une proportion égale les cantons ou circonscriptions électorales de chaque arrondissement dans chacune des séries. Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les séries. Ce tirage se fera par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

ART. 9. La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le roi; en ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et au plus tard dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

ART. 10. Le conseiller de département élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales, sera tenu de déclarer son option au préfet dans le mois qui suivra les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décidera par la voie du sort à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra.

Il sera procédé de la même manière lorsqu'un citoyen aura été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement.

Art. 11. En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance sera réunie dans le délai de deux mois.

TITRE II. — Règles de la session des conseils généraux.

Art. 12. Un conseil général ne peut se réunir s'il n'a été convoqué par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donnera lecture de l'ordonnance de convocation, recevra le serment des conseillers nouvellement élus, et déclarera au nom du roi que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil général.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera au scrutin et à la majorité absolue des voix son président et son secrétaire.

Le préfet a entrée au conseil général; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Art. 13. Les séances du conseil général ne sont pas publiques; il ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que *quatre* des conseillers présents le réclament.

Art. 14. Tout acte ou toute délibération d'un conseil général, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La nullité sera prononcée par une ordonnance du roi.

Art. 15. Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil général est nulle de droit.

Le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil, et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivront la condamnation.

Art. 16. Il est interdit à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département.

En cas d'infraction à cette disposition, le conseil général sera suspendu par le préfet, en attendant que le roi ait statué.

Art. 17. Il est interdit à tout conseil général de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse.

En cas d'infraction à cette disposition, le préfet déclarera, par arrêté, que la session du conseil général est suspendue ; il sera statué définitivement par ordonnance royale.

Art. 18. Dans les cas prévus par les deux articles précédents, le préfet transmettra son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois, et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 123 du code pénal.

Art. 19. Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil général par les art. 15, 16 et 17, sera passible des peines portées par l'art. 123 du code pénal.

TITRE III. — Des conseils d'arrondissement.

Art. 20. Il y aura dans chaque arrondissement de sous-préfecture un conseil d'arrondissement composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf.

Art. 21. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, une ordonnance royale répartira entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers d'arrondissement à élire pour complément.

Art. 22. Les conseillers d'arrondissement sont élus dans chaque canton par l'assemblée électorale, composée conformément au premier paragraphe de l'art. 3.

Dans les départements où, conformément au deuxième paragraphe du même art. 3, des cantons ont été réunis, les membres de cette assemblée électorale sont convoqués séparément dans leurs cantons respectifs pour élire les conseillers d'arrondissement.

Art. 23. Les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis parmi tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, payant dans le département, depuis un an au moins, 150 fr. de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et qui ont leur domicile réel ou politique dans le département. Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés. Les incompatibilités prononcées par l'art. 5 sont applicables aux conseillers d'arrondissement.

Art. 24. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général.

Art. 25. Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. A la session qui suivra la première élection, le conseil général divisera en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement entre les deux séries. Ce tirage se fera par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

Art. 26. Les art. 7, 9, 10, 11, de la présente loi sont applicables aux conseils d'arrondissement.

TITRE IV. — Règles pour la session des conseils d'arrondissement.

Art. 27. Les conseils d'arrondissement ne pourront se réunir s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion d'un conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture de l'ordonnance du roi, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus, qui n'ont point assisté à l'ouververture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil d'arrondissement.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera au scrutin, et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations.

Art. 28. Les art. 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 sont applicables à la session des conseils d'arrondissement.

TITRE V. — Des listes d'électeurs.

Art. 29. Si un électeur, qui, aux termes de l'art. 10 de la loi du 19 avril 1831, a choisi son domicile politique hors de son domicile réel, veut néanmoins coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement dans le canton de son domicile réel, il sera tenu d'en faire, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel.

Art. 30. Les citoyens qui n'ont pas été portés sur la liste départementale du jury à cause de l'incompatibilité résultant de l'art. 383 du code d'instruction criminelle, seront d'office, ou sur leur réclamation, inscrits comme ayant droit de coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement dans le canton de leur domicile réel.

Art. 31. La liste supplémentaire qui comprendra les citoyens désignés aux deux articles précédents sera dressée par canton dans les mêmes formes, dans les mêmes délais et de la même manière que les listes électorales prescrites par la loi du 19 avril 1831.

Art. 32. S'il y a moins de cinquante citoyens inscrits sur lesdites listes, le préfet dressera une troisième liste, comprenant les citoyens ayant domicile réel dans le canton qui devront compléter le nombre de cinquante, conformément à l'art. 3 de la présente loi. Cette liste sera affichée dans toutes les communes du canton.

Toutes les fois que le nombre des citoyens portés sur la liste électorale d'un canton et sur la liste supplémentaire mentionnée à l'art. 31, ne s'élèvera pas au delà de cinquante, le préfet fera publier, dans les communes du canton, une liste dressée dans la même forme, et contenant les noms des dix citoyens susceptibles d'être appelés à compléter le nombre de cinquante par suite des changements qui surviendraient ultérieurement dans les listes électorales ou du jury.

Art. 33. Tout citoyen payant dans un canton une somme de contributions qui le placerait sur la susdite liste des plus imposés pourra se faire inscrire, bien qu'il n'y ait point son domicile réel, en faisant la déclaration prescrite par l'art. 29.

TITRE VI. — De la tenue des assemblées électorales.

Art. 34. Les assemblées électorales sont convoquées par le préfet au chef-lieu de canton, et, lorsque l'assemblée comprend plus d'un canton, au chef-lieu d'un des cantons réunis.

Toutefois le préfet pourra désigner, pour la tenue de l'assemblée, le chef-lieu d'une commune plus centrale ou de communications plus faciles.

Art. 35. Il n'y aura qu'une seule assemblée lorsque le nombre des citoyens appelés à voter ne sera pas supérieur à trois cents. Au delà de ce nombre, le préfet prendra un arrêté pour diviser l'assemblée en sections; aucune section ne pourra comprendre moins de cent ni plus de trois cents.

Art. 36. Si l'assemblée n'est pas fractionnée en sections, la présidence appartient au maire du chef-lieu de canton.

Dans le cas contraire, le maire préside la première section. Les adjoints, et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de cette commune, selon l'ordre du tableau, président les autres sections.

Le droit de suffrage est exercé par le président de l'assemblée et par les présidents de sections, même lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur les listes.

Art. 37. Le président a seul la police de l'assemblée ou de la section où il siége; les assemblées ne peuvent s'occuper d'aucun autre objet que des élections qui leur sont attribuées. Toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites.

Art. 38. Nul électeur ne peut se présenter armé dans l'assemblée.

Art. 39. Le président appelle au bureau, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance, sachant lire et écrire. Le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire.

Art. 40. Nul ne pourra être admis à voter s'il n'est inscrit, soit sur la liste des électeurs et du jury, soit sur la liste supplémentaire mentionnée à l'art. 31, soit enfin sur la liste des plus imposés mentionnée à l'art. 32.

Ces listes seront affichées dans la salle et déposées sur le bureau du

président; toutefois le bureau sera tenu d'admettre à voter ceux qui se présenteraient munis d'un arrêt de cour royale déclarant qu'ils font partie d'une des listes susdites, et ceux qui sont en instance, soit devant le tribunal, soit devant le conseil de préfecture, au sujet d'une décision qui aurait ordonné que leurs noms seraient rayés de la liste.

Cette admission n'entraînera aucun retranchement sur la liste complémentaire des plus imposés.

Art. 41. Avant de voter pour la première fois, chaque membre de l'assemblée prête le serment prescrit par la loi du 31 août 1830.

Art. 42. Chaque électeur, après avoir été appelé, reçoit du président un bulletin ouvert où il écrit, ou fait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix, sur une table disposée à cet effet, et séparée du bureau; puis il remet son bulletin écrit et fermé au président, qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage.

Art. 43. La table placée devant le président et les scrutateurs sera disposée de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour pendant le dépouillement du scrutin.

Art. 44. Les votants sont successivement inscrits sur une liste qui est ensuite annexée au procès-verbal des opérations, après avoir été certifiée et signée par les membres du bureau.

Art. 45. La présence du *tiers* plus un des électeurs inscrits sur les listes, et la majorité absolue des votes exprimés sont nécessaires, au premier tour de scrutin, pour qu'il y ait élection.

Au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des électeurs présents.

En cas d'égalité du nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Art. 46. Lorsque la boîte du scrutin aura été ouverte et le nombre des bulletins vérifié, un des scrutateurs prendra successivement chaque bulletin, le dépliera, le remettra au président qui en fera la lecture à haute voix et le passera à un autre scrutateur.

Immédiatement après le dépouillement, les bulletins seront brûlés en présence de l'assemblée.

Dans les assemblées divisées en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section; le résultat en est arrêté et signé par les membres du bureau; il est immédiatement porté par le président de chaque section au bureau de la première section, qui fait, en présence des présidents de toutes les sections, le recensement général des votes.

Art. 47. Les deux tours de scrutin prévus par l'art. 45 ci-dessus peuvent avoir lieu le même jour; mais chaque scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins.

Trois membres au moins du bureau, y compris le secrétaire, doivent toujours être présents.

Art. 48. Le bureau statue provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations de l'assemblée.

Art. 49. En aucun cas, les opérations de l'assemblée électorale ne pourront durer plus de deux jours.

Art. 50. Les procès-verbaux des opérations des assemblées remis par les présidents sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, transmis au préfet, qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit dans le délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture, lequel prononcera dans le mois.

Art. 51. Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité. Si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture, dans le délai d'un mois, à compter de sa réception à la préfecture.

Art. 52. Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement, qui statue, sauf l'appel. L'acte d'appel devra, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause sera jugée sommairement, et conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du 19 avril 1831.

Art. 53. Le recours au conseil d'état sera exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais.

Art. 54. Le recours devant le conseil d'état sera suspensif lorsqu'il sera exercé par le conseiller élu.

L'appel des jugements des tribunaux ne sera pas suspensif lorsqu'il sera interjeté par le préfet.

TITRE VII. — Dispositions transitoires.

Art. 55. L'élection des conseils généraux et des conseils d'arrondissement sera faite dans le délai de six mois, à dater de la promulgation de la présente loi.

Art. 56. Le tableau des réunions de cantons prescrites par l'art. 3 de la présente loi, dans les départements qui ont plus de trente cantons, sera communiqué aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement institués en vertu de la présente loi dans leur plus prochaine session.

Les observations que pourraient faire ces conseils sur les réunions de cantons seront imprimées et distribuées aux chambres.

Art. 57. La présente loi n'est pas applicable au département de la Seine ; il sera statué à son égard par une loi spéciale.

La présente loi, discutée, délibérée et adoptée par la chambre des

pairs et par celle des députés, et sanctionnée par nous cejourd'hui, sera exécutée comme loi de l'état.

Donnons en mandement à nos cours et tribunaux, préfets, corps administratifs et tous autres, que les présentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, observer et maintenir, et pour les rendre plus notoires à tous, ils fassent publier et enregistrer partout où besoin sera; et, afin que ce soit chose ferme et stable à toujours, nous y avons fait mettre notre sceau.

Fait à Paris, au palais des Tuileries, le 22e jour du mois de juin, l'an 1833.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Vu et scellé du grand sceau :

Le Garde des sceaux de France, Ministre Secrétaire d'état au département de la justice,

Signé : BARTHE.

Par le roi :

Le Pair de France, Ministre Secrétaire d'état au département de l'intérieur et des cultes,

Signé : Cte D'ARGOUT.

COMMENTAIRE

DE LA LOI DU 22 JUIN 1833

SUR L'ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

TITRE PREMIER. — Formation des conseils généraux.

ART. 1er. Il y a dans chaque département un conseil général.

1. — Cet article n'est que la reproduction du principe posé par le décret du 22 décembre 1789, et rétabli par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Une expérience de quarante années a démontré la nécessité de placer dans chaque département un conseil général près du préfet.

Si le département, considéré comme personne civile, a des droits et des intérêts distincts, s'il a des charges qui lui sont propres, il convient évidemment que ces droits soient défendus, ces intérêts représentés, ces charges discutées, arrêtées et votées.

Or, l'autorité des préfets est toute d'action; le préfet administre seul, au nom du roi, et sous les ordres des ministres; mais, par cela même, il n'a pas qualité pour délibérer sur les droits, les intérêts et les charges du département.

Il était donc indispensable de remettre la délibération à un corps indépendant de l'administration

centrale, et tenant son mandat des contribuables du département.

Il y aurait eu de graves inconvénients à ne créer qu'un seul conseil général pour plusieurs départements réunis.

La division territoriale de la France en départements et arrondissements est, de nos jours, tellement entrée dans les habitudes et les convenances des populations, qu'il serait fort difficile, nous ne dirons pas de créer, mais même de concevoir de nouvelles circonscriptions administratives.

Enfin, et cet inconvénient serait de tous le plus grave, investir un seul conseil général du pouvoir de représenter plusieurs départements eût été rétablir, sous un autre nom, les anciennes assemblées provinciales, et créer, en face de la représentation nationale, des rivalités fort dangereuses pour la sûreté intérieure de l'état, et sans aucun avantage pour chaque département en particulier.

C'est donc avec sagesse que, profitant des leçons de l'expérience, la nouvelle loi a décidé qu'il y aurait un conseil général dans chaque département.

Art. 2. Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre trente.

2. — Nous avons exposé que le décret de 1789 avait fixé uniformément à 36, le nombre des conseillers de département, et que la loi de l'an VIII avait établi trois classes de 24, 20 ou 16 membres, en prenant pour base la population de chaque département.

En 1829 on avait proposé de créer quatre catégories de 30, 24, 20 et 16 membres, également d'après le chiffre de la population.

Le projet de 1831 avait adopté sur ce point le système de M. de Martignac, et la commission de la chambre des députés avait partagé cette opinion; mais, lors de la discussion, la chambre rejeta ce système, en décidant qu'il y aurait un membre du conseil général par chaque canton.

A la chambre des pairs, la commission avait proposé de fixer le maximum des conseillers de département à 40; ce chiffre fut réduit par la chambre à 30 membres, quel que fût le nombre des cantons du département.

Cette disposition a été définitivement adoptée, parce que l'on a craint de créer des assemblées administratives trop nombreuses.

On peut regretter que la première décision de la chambre des députés, qui attribuait un membre par canton, n'ait pas été maintenue.

En effet, chaque canton comprend à lui seul une circonscription administrative : la justice de paix, l'enregistrement, la garde nationale, sont organisés par canton. Souvent deux cantons voisins ont des intérêts différents et même opposés. Il semblerait donc plus rationnel d'avoir accordé à chaque canton un mandataire au conseil général.

Art. 3. Un membre du conseil général est élu dans chaque canton par une assemblée électorale composée des électeurs et des citoyens portés sur la liste du jury : si leur nombre est au-dessous de cin-

quante, le complément sera formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

Dans les départements qui ont plus de trente cantons, des réunions de cantons seront opérées, conformément au tableau ci-annexé, de telle sorte que le département soit divisé en trente circonscriptions électorales.

Les électeurs, les citoyens inscrits sur la liste du jury, et les plus imposés portés sur la liste complémentaire dans chacun des cantons réunis, formeront une seule assemblée électorale.

3. — Cet article comprend plusieurs dispositions distinctes et fort importantes.

D'abord il détermine la composition de l'assemblée électorale appelée à nommer les conseillers généraux.

Le projet appelait à exercer le droit électoral : 1° jusqu'à concurrence d'un nombre égal à 1/200e de la population de cette circonscription, les citoyens qui sont, dans celle-ci, les plus imposés par la réunion de toutes les contributions directes qu'ils payent dans le département ; 2° tous les citoyens inscrits sur la liste départementale du jury ; 3° ceux qui n'ont point été portés sur cette liste, à cause de l'incompatibilité de leurs fonctions judiciaires ou administratives avec les fonctions de juré ; 4° les citoyens qui, dans un des départements, sont inscrits sur la liste des électeurs appelés à voter pour la nomination des députés.

Après une discussion longue et animée, la chambre des députés avait adopté l'avis de la commission,

qui proposait d'appeler à voter, mais en sus du 1/200e de la population, les électeurs et les jurés, tandis que le projet du gouvernement les avait compris dans ce 1/200e.

La chambre des pairs a préféré n'attribuer le droit d'élire les membres des conseils généraux qu'aux citoyens portés sur les listes électorales et du jury.

M. de Barante, dans son rapport, s'exprimait ainsi sur cette question :

« Nous avons pensé que cette restriction dans le « nombre des électeurs n'avait rien d'injuste et d'ar- « bitraire ; que si un très-grand nombre de citoyens « avaient les lumières nécessaires pour bien juger des « intérêts municipaux et de tout ce qui se passe sous « leurs yeux et les touche directement ; si, en consé- « quence, on a dû répartir largement le droit élec- « toral de la commune, il n'en est point ainsi pour « les intérêts généraux d'un département. Leur exa- « men et leur discussion exigent plus de connais- « sances, plus de comparaison ; il y faut un certain « dégagement de l'esprit restreint des localités : « donc il y a une analogie à peu près complète entre « le choix d'un député et le choix d'un conseiller de « département, et il est naturel de confier l'élection « à un même corps électoral divisé autrement, parce « qu'il s'agit de donner une représentation à un au- « tre ordre d'intérêts. »

4. — Après avoir déterminé la composition de l'assemblée électorale, le même article décide que les élections se feront par canton ou par circonscription de plusieurs cantons réunis, d'après le tableau an-

nexé à la loi, et, dans tous les cas, par une seule assemblée.

Lors de la première discussion à la chambre des députés, tout en admettant le système d'un conseiller général par canton, la chambre avait décidé que les élections auraient lieu par des assemblées d'arrondissements électoraux déterminés par un tableau annexé au projet de loi : de cette manière, chaque canton n'aurait point eu son assemblée électorale.

Les motifs qui ont déterminé la chambre des pairs à rejeter cette disposition sont indiqués dans le rapport de M. de Barante :

« Il nous a semblé, disait M. le rapporteur, que « l'esprit de localité, les intérêts communaux, avaient « plus de chances pour déterminer les suffrages ; que « les réunions d'électeurs, étant moins nombreuses, « briseraient les combinaisons de majorité et de mi- « norité, les divisions par opinion qui se seraient « formées pour les élections politiques ; que les élec- « teurs qui n'ont pas à exercer pour leurs droits le « zèle que certains publicistes ont à les leur confé- « rer, se rendraient plus facilement au chef-lieu du « canton ; les influences ou, pour parler comme le « rapporteur de l'autre chambre, la domination des « villes ne priverait pas la population rurale de re- « présentants et de défenseurs. »

5. — On peut remarquer que l'art. 3 ne détermine pas les conditions requises pour être électeur. Le projet primitif contenait plusieurs dispositions relatives à l'âge, au cens, aux droits civiques et au domicile requis pour posséder la capacité électorale. La chambre des pairs ayant adopté le principe que les

électeurs qui nomment les députés sont aussi appelés à nommer les membres des conseils de département et d'arrondissement, les dispositions relatives à la capacité électorale ont dû être retranchées, comme n'étant que la répétition de celles indiquées par la loi du 19 avril 1831.

Art. 4. Nul ne sera éligible au conseil général de département, s'il ne jouit des droits civils et politiques ; si, au jour de son élection, il n'est âgé de vingt-cinq ans, et s'il ne paye, depuis un an au moins, deux cents francs de contributions directes dans le département.

Toutefois, si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés.

6. — Le décret du 22 décembre 1789 déclarait éligibles aux administrations de département les citoyens actifs qui acquittaient une contribution directe au moins égale à la valeur locale de dix journées de travail. La constitution de l'an VIII n'exigeait d'autre condition que celle d'être inscrit sur la liste de confiance du département; mais nous avons dit plus haut que cette disposition était tombée en désuétude. Sous l'empire comme sous la restauration, on pouvait donc choisir les membres des conseils de département parmi tous les citoyens, et il n'était pas besoin de justifier du payement d'aucun impôt. La

nouvelle loi exige le payement de deux cents francs de contributions directes *dans le département;* ainsi, à la différence de l'électeur auquel, suivant la loi du 19 avril 1831, l'on compte pour composer le cens électoral les contributions directes qu'il paye dans toute la France, l'éligible au conseil général ne peut se prévaloir que des contributions qu'il paye dans le département où il est élu membre du conseil général. Le motif de cette différence est indiqué dans la discussion à la chambre des députés. M. le rapporteur, repoussant un amendement qui avait pour objet de faire admettre le principe que tout électeur fût éligible, disait : « Le conseil général fonctionne seul, et « il a le droit souverain de frapper le département « d'impôts considérables; il faut donc trouver dans « le conseil les garanties nécessaires; il faut que, par « lui-même et par lui seul, il présente toutes les « conditions capables de rassurer le pays sur le bon « et sage emploi de son autorité, et c'est à la pos- « session seule dans le département que cette ga- « rantie peut s'attacher. »

7. — Du reste, cet article n'exige pour être éligible au conseil général aucune condition de domicile dans le département (Circulaire du 15 septembre 1833).

8. — L'art. 18 du projet portait : que les dispositions contenues dans les lois pour l'élection des députés, relativement au domicile, à la délégation et à l'attribution des contributions, étaient applicables aux citoyens qui devaient faire partie des listes électorales organisées pour les conseils de département et d'arrondissement.

La commission avait étendu cette disposition à la formation du cens d'éligibilité.

L'article avait été adopté avec cette addition, mais il a été omis devant la chambre des pairs.

Dans le silence de la loi, devra-t-on appliquer aux élections départementales et d'arrondissement les dispositions de la loi du 19 avril 1831 relatives aux attributions de contributions et au droit de délégation?

M. le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 15 septembre 1833, a adopté l'affirmative.

Cette opinion nous paraît conforme au vœu du législateur et la seule qui soit logique. M. de Barante disait effectivement à la chambre des pairs « qu'il y « avait analogie à peu près complète entre le choix « d'un député et celui d'un conseiller de départe- « ment, et qu'il était naturel de confier l'élection à « un même corps électoral. »

Il y a donc même raison de dire que, dans le silence de la loi du 22 juin, celle sur les élections législatives, qui fait le droit commun, pour ainsi dire, en matière électorale, devra être suivie. Ajoutons que la solution donnée par M. le ministre est plus libérale que tout autre système.

En effet, donner aux éligibles le droit de profiter des attributions et des délégations de contributions autorisées par la loi du 19 avril 1831, c'est étendre le cens d'éligibilité, c'est augmenter le nombre des éligibles. C'est donc rendre hommage au principe admis constamment en matière d'élection, que, dans le silence de la loi ou en cas de doute, la loi doit être interprétée en faveur du droit d'élection et d'éligibilité.

L'avis émis par M. le ministre a été adopté, au surplus, par un tribunal de première instance et par la conférence des avocats à la cour royale de Paris, présidée par Me Parquin, bâtonnier de l'ordre.

Il faut remarquer que lorsqu'il y a lieu d'admettre comme éligibles complémentaires, les plus imposés au-dessous de 200 francs ou de 150 francs, la qualité d'*éligible* résulte, à l'égard de ces plus imposés, de l'inscription sur une liste arrêtée par le préfet et soumise à des garanties de contrôle et de vérification (Circulaire du 16 septembre 1833).

Art. 5. Ne pourront être nommés membres des conseils généraux :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au payement des dépenses publiques de toute nature;

3° Les ingénieurs des ponts et chaussées, et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département;

4° Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

9. — Sous l'empire du décret du 22 décembre 1789 les causes d'incompatibilité et d'exclusion des conseils généraux étaient fort restreintes (1).

(1) Voyez le chapitre servant d'introduction, n° 4.

Aucune incompatibilité de fonctions n'avait été reproduite par les lois de l'an VIII.

Pendant l'empire et la restauration, les conseillers généraux pouvaient donc être choisis parmi tous les citoyens français, indistinctement.

La loi nouvelle, conséquente avec le principe posé dans celle du 19 avril 1831 sur les élections législatives, a créé, avec raison, des causes d'incompatibilité entre les fonctions de conseiller de département et certaines fonctions déterminées.

Ces causes d'incompatibilité sont absolues ou relatives.

10. — Les deux premiers paragraphes de l'art. 5 établissent une incompatibilité absolue entre les fonctions de conseiller général de département et les fonctions de préfet, sous-préfet, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, et les agents et comptables employés à la recette, à la perception et au recouvrement des contributions, et au payement des dépenses publiques de toute nature.

Cette incompatibilité est absolue en ce sens qu'il est impossible d'être à la fois préfet, sous-préfet, etc., et membre d'un conseil général. Les fonctionnaires et agents ci-dessus indiqués ne peuvent être admis à faire partie d'aucun conseil de département qu'après s'être démis de leurs fonctions.

Le motif qui a porté le législateur à exclure des conseils généraux ces fonctionnaires, pendant la durée de leurs fonctions, est facile à expliquer.

En fermant d'une manière absolue l'entrée des conseils de département à une certaine classe de fonctionnaires salariés par l'état, le législateur a voulu

évidemment favoriser l'indépendance des conseils généraux, et mettre le choix des électeurs à l'abri des influences actives, et quelquefois intéressées, de l'autorité administrative.

La loi ne s'explique pas sur les fonctionnaires, agents et comptables chargés de la perception de la recette et du recouvrement de certains droits, tels que droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque, de douanes, de postes, droits sur les boissons, etc.

Ces agents sont-ils compris dans l'exclusion absolue prononcée par le second paragraphe de l'art. 5?

Par ordonnance du 16 juin 1834, le conseil d'état a décidé l'affirmative à l'égard des receveurs de l'enregistrement.

Nous pensons qu'il en doit être de même pour les receveurs du timbre, les conservateurs des hypothèques et, en général, pour tous les agents, directeurs, inspecteurs, contrôleurs, receveurs et comptables, employés à la perception, au recouvrement et à la recette de toutes les contributions, droits et charges généralement quelconques, soit directs, soit indirects. Il y a évidemment même raison de décider dans tous les cas.

C'est ainsi qu'un arrêt de la cour d'Orléans du 20 mars 1840 a décidé qu'un contrôleur des contributions directes ne peut être élu membre d'un conseil général, et que l'élection ne devait pas être validée, même lorsque l'employé avait donné depuis sa démission et cessé ses fonctions. (*Voy. Journal du Loiret* du 20 mars 1840.)

La cour royale de Bordeaux a même jugé par ar-

rêt du 7 janvier 1834 (*Dalloz*, 1834, 2e part., p. 145), que les receveurs des hospices ne peuvent être élus membres des conseils de département et d'arrondissement, parce que l'arrêté du gouvernement du 19 vendémiaire an XII dispose que les receveurs des hospices sont soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables de deniers publics et à leur responsabilité; que les dépenses faites par les hospices doivent être considérées comme dépenses publiques, et que, dès lors, le trésorier receveur qui est chargé de les payer se trouve frappé de l'incapacité établie par l'art. 5 (1).

Toutefois un arrêt de la cour royale de Paris du 8 août 1840, confirmatif d'un jugement du tribunal de Melun, décide qu'il n'y a point incompatibilité entre les fonctions d'inspecteur des finances et celles de membre d'un conseil général de département.

Le même arrêt décide encore :

1° Que cette question d'incompatibilité doit être soumise aux tribunaux civils et non à l'autorité administrative;

2° Que le délai de cinq jours à partir de l'élection, fixé pour réclamer par l'art. 51, n'est point applicable aux réclamations fondées sur l'incompatibilité de fonctions. (*Voy. le Droit, journal des tribunaux*, du 12 août 1840.)

---

(1) Nous ferons remarquer ici que la question jugée par la cour de Bordeaux n'était point une question de capacité légale, mais d'incompatibilité de fonctions; que, par conséquent, elle aurait dû être déférée à l'autorité administrative, conformément à la jurisprudence du conseil d'état. (*Voy.* ordonnance du 6 juin 1834, *Chardoillet*; voyez aussi le commentaire sur l'art. 50.)

L'incompatibilité absolue créée par les deux premiers paragraphes de l'art. 5 étant inhérente à la qualité même des fonctionnaires publics et agents qui s'y trouvent indiqués, s'étend à tous les départements, sans distinction de ceux dans lesquels ces fonctionnaires n'exercent pas leur emploi.

11. — Il n'en est pas de même des incompatibilités relatives créées par les deux derniers paragraphes de cet article.

Ces incompatibilités ne dépendent pas de la qualité de fonctionnaire ou d'agent du gouvernement, mais résultent seulement de l'exercice de certains emplois ou fonctions *dans le département.*

Il suit de là qu'elles ne s'étendent qu'à un ou plusieurs départements, et ne font pas obstacle à l'éligibilité du fonctionnaire ou de l'employé dans d'autres départements que ceux dans lesquels la loi le déclare inéligible.

12. — Ainsi, les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration *dans le département*, ou, comme l'exprimait plus clairement M. Gillon dans son rapport, employés *dans le département, par l'administration qui régit ce département*, sont inéligibles, mais *seulement dans les départements où ils sont ainsi employés.*

Remarquez que le motif de l'inéligibilité des ingénieurs et architectes employés par l'administration départementale étant la dépendance immédiate dans laquelle ils se trouvent à l'égard des préfets et sous-préfets, par suite des travaux qu'ils exécutent, il suffit que ces travaux soient entrepris pour le compte de l'état ou du département pour qu'ils ne puissent

être élus au conseil du département dans le ressort duquel les travaux sont exécutés.

Il en serait autrement des architectes employés pour la construction ou la surveillance des édifices et travaux appartenant à des communes ou à des établissements publics, tels que colléges, hospices, etc. « Ces architectes, dit M. Gillon dans son rapport, sont beaucoup moins dans la dépendance du préfet et du sous-préfet. Si la sévérité s'étendait jusqu'à eux, elle équivaudrait presque à l'exclusion des architectes prononcée en masse. »

D'après cette explication, il n'y a donc que les ingénieurs ou architectes qui exécutent ou surveillent des travaux intéressant l'état ou le département, qui ne puissent être élus membres du conseil du département dans lequel ils sont ainsi employés.

De même, les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures, ne peuvent faire partie des conseils des départements dans lesquels ils exercent leurs emplois ou fonctions.

Mais rien n'empêche qu'ils soient élus dans un autre département.

C'est ce que le conseil d'état a décidé, à l'égard des employés des préfectures, par une ordonnance du 28 novembre 1834 qui a maintenu l'élection au conseil général de la Gironde, du secrétaire particulier du préfet de Lot-et-Garonne, payé sur les fonds départementaux et, par conséquent, considéré comme employé de la préfecture de ce département.

13. — Les ingénieurs des mines sont laissés dans l'éligibilité. « Rien ne justifiait leur exclusion des

conseils, où leur savoir et leur expérience seront infailliblement d'un grand secours. Leur indépendance est égale à celle de toute autre classe de citoyens, car ils ne surveillent, dans l'intérêt de la sûreté publique, que des travaux dont l'entreprise est laissée à des spéculations privées. » (*Rapport de M. Gillon.*)

Les employés du cadastre, géomètres et autres, ne sont point inéligibles, puisque aucune disposition de la loi ne prononce leur exclusion.

C'est en effet un principe incontestable que les incapacités, comme les priviléges, ne se présument point et doivent être formellement exprimées par la loi.

Toutes les fois donc que la loi ne prononce pas l'exclusion, elle ne saurait être suppléée et étendue d'office, par voie d'analogie, même aux cas absolument identiques.

Ainsi, bien que les voyers départementaux soient placés sous la dépendance même directe et absolue des préfets et payés avec les fonds du département, d'après le chiffre fixé par le conseil général; bien que, par conséquent, il y ait au moins autant de motifs de les exclure des conseils que les ingénieurs des ponts et chaussées employés dans le département, cependant comme ces voyers ne peuvent être considérés comme employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures, et que, d'un autre côté, ils ne rentrent dans aucune des autres catégories de fonctionnaires et agents que la loi exclut des conseils, il est évident qu'ils ont le droit d'y être admis comme tous les autres citoyens.

14. — Le projet de loi excluait les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de

service ; mais la chambre des députés a rejeté cette disposition, et maintenu aux militaires le droit d'être nommés membres des conseils de département.

On avait proposé, par voie d'amendement à la chambre des députés, d'exclure les ministres du culte salarié par l'état. Cet amendement, soutenu par un discours fort remarquable de M. Dupin aîné, avait été adopté par la chambre ; mais il a été rejeté à la chambre des pairs. Ainsi, les ecclésiastiques restent dans le droit commun.

15.— Le projet contenait une disposition qui ne permettait pas aux parents, au degré de père, de fils, de frère, et aux alliés au même degré, d'être en même temps membres d'un même conseil. Cette disposition était la reproduction de l'art. 20 de la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale.

La chambre des députés l'avait rejetée pour les conseils de département, et l'avait adoptée pour les conseils d'arrondissement.

Mais la chambre des pairs ne l'a pas trouvée nécessaire, même quant à ces derniers conseils.

« C'est aux électeurs, a dit M. le rapporteur, à ju-
« ger si l'homme de leur choix est capable de sacri-
« fier à ses intérêts privés les intérêts qu'il est chargé
« de défendre.

« Nous n'avons pas trouvé qu'il y eût analogie
« entre un conseil électif chargé de contrôler l'admi-
« nistration et un tribunal chargé de prononcer
« entre les parties. »

Le père, le fils, les frères, les beaux-frères peuvent donc, en même temps, faire partie du même conseil général.

Art. 6. Nul ne pourra être membre de plusieurs conseils généraux.

16. — Cet article n'est que la reproduction du principe constamment admis en matière d'élections politiques ou administratives.

Il a été reconnu de tout temps qu'à la différence du mandat ordinaire, le mandat politique ou administratif doit être spécial et exclusif. Le même mandataire ne pourrait, sans violer l'essence même du gouvernement représentatif, qui en toutes choses est le gouvernement libre de la majorité, représenter à la fois plusieurs circonscriptions électorales, ni posséder le droit de siéger tour à tour dans plusieurs assemblées investies des mêmes pouvoirs.

Art. 7. Lorsqu'un membre du conseil général aura manqué à deux sessions consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire, et il sera procédé à une nouvelle élection, conformément à l'art. 11.

17. — L'exactitude est le premier devoir des conseillers de département et, généralement, de tous les membres des assemblées politiques ou administratives.

Choisi par ses concitoyens pour défendre de graves intérêts, le conseiller de département manquerait essentiellement au mandat de confiance dont il a été honoré, si, par négligence ou par caprice, il s'abstenait de prendre part aux délibérations du conseil.

Il n'est donc point étonnant que la loi ait attaché la peine de la destitution à l'absence réitérée pendant deux sessions consécutives.

18. — Toutefois, la chambre des députés, partant de ce principe que les assemblées électives peuvent seules statuer sur l'admission ou l'exclusion de leurs membres, a laissé au conseil le droit de juger du mérite des excuses et de la valeur des empêchements.

Le conseil général devra donc faire mention, dans le procès-verbal de ses délibérations, des causes d'excuses ou d'empêchement présentées par des membres absents et qui ont motivé leur éloignement : bien entendu qu'il suffit d'énoncer que ces membres sont excusés pour qu'on ne puisse leur faire aucun grief de leur absence.

Dans le cas où les excuses ou motifs d'empêchement seraient jugés insuffisants par le conseil, le préfet, sur le vu de la délibération, prend un arrêté à l'effet de convoquer l'assemblée électorale qui avait élu le membre considéré comme démissionnaire, et il est procédé à une nouvelle élection.

19.—Nul doute que le membre dont les excuses n'ont pas été admises par le conseil ne puisse être réélu à cette élection, la loi ne prononçant dans ce cas aucune exclusion.

20. — On remarquera que l'art. 7 exige le manquement à deux sessions consécutives pour que le conseiller général soit considéré comme démissionnaire.

Que doit-on entendre ici par le mot session ?

Le conseiller ne pourra-t-il être considéré comme démissionnaire, qu'autant qu'il aura manqué deux fois de suite aux sessions *ordinaires* qui se tiennent

chaque année; ou bien, au contraire, suffira-t-il qu'il ait manqué à deux sessions même *extraordinaires*, sans présenter d'excuses admises, pour être privé de ses fonctions?

Nous pensons que l'absence sans excuses à deux sessions, même extraordinaires, suffit pour motiver le remplacement du membre absent.

D'une part, la loi ne distingue pas entre les sessions; et d'ailleurs, il est certain que les conseils généraux discutent souvent, pendant des sessions ou réunions extraordinaires, des questions aussi importantes pour le département que pendant la session annuelle.

Il y a donc pour tous les conseillers même nécessité d'assister aux sessions extraordinaires qu'aux réunions annuelles; et dès lors la disposition de l'article 7 doit recevoir son application, en cas d'absence à ces sessions.

21. — Le conseil général étant juge des motifs d'absence ou d'empêchement, tant qu'il ne s'est pas prononcé sur les excuses ou empêchements du membre absent, le préfet n'a pas le droit de convoquer l'assemblée électorale pour procéder à une nouvelle élection.

Si, oubliant les prescriptions de la loi et les égards qu'il doit à ses collègues, un membre du conseil général avait manqué à deux sessions consécutives sans présenter aucune excuse, et sans que le conseil eût pris aucune délibération à son égard, le préfet ne pourrait, même dans ce cas, le considérer comme démissionnaire et convoquer l'assemblée électorale. Mais il devrait, préalablement à toute élection, obte

nir du conseil la déclaration que le membre a manqué à deux sessions sans excuses légitimes.

Art. 8. Les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans ; ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

A la session qui suivra la première élection des conseils généraux, le conseil général divisera les cantons ou circonscriptions électorales du département en trois séries, en répartissant, autant qu'il sera possible, dans une proportion égale les cantons ou circonscriptions électorales de chaque arrondissement, dans chacune des séries.

Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les séries. Ce tirage se fera par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

22. — Suivant le décret du 22 décembre, les administrations de département et de district devaient être renouvelées par moitié tous les deux ans.

La loi de pluviôse an VIII limitait la durée des fonctions des conseillers de département à trois ans, mais ils pouvaient être continués.

Le projet de la loi nouvelle adopté par la chambre des députés portait que les membres des conseils généraux étaient nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Cette disposition n'était que la reproduction de l'art. 17 de la loi sur l'organisation municipale.

Mais la chambre des pairs, dans le but de donner au conseil un esprit de suite et de tradition, et afin

de laisser aux mêmes membres le temps d'achever les projets commencés et les travaux entrepris, a étendu la durée des fonctions à neuf années.

Au moyen du renouvellement triennal, chaque conseil général a une existence permanente, non pas en ce sens que ses sessions puissent être continues et sans intervalle, mais, ainsi que l'exprime l'*Instruction* du 8 janvier 1790, « parce que les membres qui « le composent conservent leur caractère pendant « tout le temps pour lequel ils sont élus, et que ces « conseils, périodiquement renouvelés, ne cessent « pas un instant d'exister. »

23. — La chambre des députés avait adopté la disposition suivante : « Hors le cas de dissolution, « les membres du conseil général restent en fonc- « tions jusqu'à l'installation de ceux qui doivent les « remplacer. »

Mais la chambre des pairs a jugé à propos de la rejeter.

« Nous avons craint, disait M. de Barante, qu'un « préfet, en retardant les élections, ne pût à son gré « faire siéger encore au conseil général des membres « qui n'en font plus partie. »

Il suit de là que, dès que le temps de leur mandat est expiré, les conseillers dont les pouvoirs ont ainsi cessé, ne peuvent plus prendre part aux délibérations du conseil général, quand bien même il n'aurait pas encore été procédé à une nouvelle élection.

24. — Mais, à partir de quelle époque le temps légal de la durée des fonctions de conseiller de département doit-il être compté ?

Nous pensons que, dans tous les cas, ce temps doit

commencer à courir du jour de l'élection, pour finir à pareille date après trois, six ou neuf années. Ainsi supposons qu'un membre ait été élu le 1er décembre 1833, et que le sort ait indiqué le renouvellement de l'élection au bout de la première période de trois années, le conseiller devra rester en fonctions jusqu'au 1er décembre 1836 exclusivement.

Art. 9. La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le roi; en ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et au plus tard, dans le délai de trois mois, à dater du jour de la dissolution.

25. — Au roi seul, suivant la charte, appartient la puissance exécutive; il rentre donc essentiellement dans le pouvoir confié au roi par la constitution, de prononcer la dissolution d'un conseil général dans les cas déterminés par la loi.

Si, sous l'empire de la constitution de 1791, le roi devait en référer au corps législatif lorsqu'il prononçait ou confirmait la suspension des administrations de département et de district, c'était parce qu'à cette époque le pouvoir exécutif résidait à la fois et dans la personne du roi et dans l'assemblée nationale. Mais ce partage même de la puissance exécutive, contraire à l'essence du gouvernement représentatif, n'était alors qu'un empiètement de pouvoir de la part de l'assemblée nationale.

C'est en effet un principe reconnu par les publicistes les plus recommandables, et confirmé par l'expérience, que le pouvoir exécutif doit toujours être

séparé de la puissance législative, et que les assemblées investies du droit de faire la loi ne peuvent avoir en même temps celui de la faire exécuter. L'article 9, comme on le voit, ne fait que confirmer ce principe.

Art. 10. Le conseiller de département élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales sera tenu de déclarer son option au préfet dans le mois qui suivra les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décidera par la voie du sort à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra.

Il sera procédé de la même manière lorsqu'un citoyen aura été élu à la fois membre d'un conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement.

26. — Comme nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux, de même, par les raisons que nous avons exposées en commentant l'art. 6, nul ne peut faire partie, en même temps, d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement, ni représenter à la fois, soit au conseil général, soit au conseil d'arrondissement, plusieurs circonscriptions électorales. Il était donc nécessaire, dans tous les cas de double élection, d'obliger le membre élu à opter pour une circonscription ; à défaut d'option dans le délai déterminé, le tirage au sort par le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, est assurément le meilleur moyen de déterminer la

circonscription à laquelle le conseiller devra appartenir.

Art. 11. En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance sera réunie dans le délai de deux mois.

Cet article renferme plusieurs dispositions distinctes et fort importantes.

D'abord, il détermine les circonstances qui peuvent donner lieu à la vacance des fonctions de membre du conseil général.

Ensuite, il fixe le délai accordé à l'administration pour réunir l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance.

27. — Les causes qui peuvent donner lieu au remplacement des membres du conseil général sont, suivant cet article, au nombre de cinq.

Les deux premières, l'option ou, à défaut d'option, le tirage au sort et le décès du conseiller de département, ne peuvent faire naître aucune difficulté. Il n'en est pas de même des trois autres, c'est-à-dire de la démission, de la perte des droits civils et de la perte des droits politiques.

28. — La démission peut résulter, ou de la manifestation de la volonté libre du conseiller de département, ou d'un arrêté du préfet, pris en exécution de l'art. 7, et en conformité des délibérations du conseil général constatant l'absence du conseiller à deux sessions consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil.

Nous nous sommes occupé (1) de cette dernière démission, qui est plutôt une privation de fonctions, une destitution, qu'une véritable démission; bien qu'il soit vrai de dire que la loi a dû considérer comme une démission tacite, l'éloignement non justifié pendant deux réunions du conseil général.

Quant à la démission donnée par le conseiller lui-même, une simple déclaration verbale ne suffirait pas pour la faire considérer comme régulière et définitive. Dans tous les cas une manifestation écrite est absolument indispensable pour prouver la résolution du membre qui se démet de ses fonctions, et pour montrer aux yeux de tous qu'elle est réellement le résultat d'une décision calme et réfléchie, à l'abri de tout soupçon d'humeur, de caprice ou d'amour-propre.

En supposant donc que, dans le sein du conseil général, un membre eût déclaré, en présence de ses collègues, donner sa démission, cette démission verbale, en eût-il même été fait mention au procès-verbal de la séance, ne pourrait être considérée comme définitive et remplissant les intentions du législateur : jusqu'à ce qu'elle eût été confirmée par lettre ou autre pièce écrite, elle devrait être considérée comme non avenue.

La loi n'indique pas à qui la démission doit être adressée.

Le préfet étant investi, comme représentant le pouvoir exécutif, du droit de convoquer les assem-

---

(1) Voyez le commentaire de l'art. 7.

blées électorales en cas de vacance, il semble que c'est au préfet que, dans tous les cas, la démission doit être adressée.

Si donc, pendant la durée d'une session, un membre avait adressé sa démission au président du conseil général, le conseil, après en avoir fait mention au procès-verbal de la séance, devrait la transmettre immédiatement au préfet, afin que cet administrateur pût procéder à la réunion de l'assemblée électorale dans le délai fixé par la loi.

La démission une fois donnée et parvenue à sa destination, le conseiller démissionnaire ne conserve pas le droit de la retirer.

La démission est présumée le résultat d'une volonté réfléchie et fermement arrêtée. La lettre ou l'acte qui la contient constitue, pour emprunter ici une expression du code civil, art. 1103, un véritable contrat unilatéral qui oblige le conseiller démissionnaire envers les électeurs et ses collègues, sans que, de la part de ces derniers, il y ait nécessité d'accepter cet engagement.

Lors donc que le préfet a reçu la démission, ou lorsqu'elle est parvenue au conseil général qui en a entendu la lecture, elle ne pourrait être ni retirée, ni annulée par un autre acte manifestant une résolution contraire.

Sans doute, il arrive souvent que, par suite d'explications ou observations amicales faites par les ministres, préfets, sous-préfets, etc., des démissions données sont ensuite retirées; mais ces arrangements de simple convenance ne mettent point obstacle au droit rigoureux de l'administration de considérer

comme démissionnaire toute personne qui a, une fois, déclaré par écrit se démettre des fonctions qu'elle tient soit du choix du gouvernement, soit du suffrage des électeurs.

29. — La loi attache à la perte des droits civils ou politiques la perte de la qualité de conseiller de département. Cette disposition est la conséquence du principe posé par l'art. 4 qui exige la jouissance des droits civils et politiques pour l'éligibilité au conseil de département.

Le code civil détermine les causes de la perte ou privation des droits civils et même des droits politiques (1).

Cette privation a lieu,

1° Par la perte de la qualité de Français;

2° Par suite de condamnations judiciaires.

Suivant l'art. 17 du code civil, la qualité de Français se perd, 1° par la naturalisation acquise en pays étranger; 2° par l'acceptation, non autorisée par le roi, de fonctions publiques conférées par un gou-

---

(1) Le chapitre II, titre Ier du code civil est intitulé : *De la privation des droits civils;* d'où il semblerait résulter qu'il ne traite pas de la privation des droits politiques, parce qu'effectivement la loi civile ne doit pas s'occuper de ce qui a rapport aux droits du citoyen, matière ordinairement réglée par les lois ou constitutions politiques.

Cependant, comme ce chapitre traite de la privation des droits civils, par la perte de la qualité de Français, et qu'avant toute chose il faut être citoyen français, ou tout au moins Français, pour jouir des droits politiques en France, il est évident qu'en déterminant les causes de la perte de la qualité de Français, la loi civile détermine par cela même quelques-unes des circonstances qui font perdre les droits politiques.

vernement étranger ; 3° enfin, par tout établissement non commercial fait en pays étranger, sans esprit de retour.

Quelle que soit la cause qui puisse motiver la perte des droits civils ou politiques, on remarquera que cette perte ne se présume jamais, et que jusqu'à preuve contraire, tout Français est censé être apte à jouir de tous ses droits. C'est donc à celui qui allègue qu'un Français a perdu la jouissance des droits civils ou politiques à le prouver. Et comme cette question intéresse l'état, le statut personnel de l'homme et du citoyen, les tribunaux civils ordinaires sont seuls compétents pour la décider. Il faut donc un jugement en dernier ressort ou passé en force de chose jugée, déclarant que le Français a perdu la jouissance des droits civils ou politiques par une des causes que les lois indiquent, pour qu'il soit incapable d'être membre d'un conseil de département.

La privation des droits civils ou politiques résultant de condamnations judiciaires est totale ou partielle.

La privation totale a lieu par la mort civile.

Suivant les art. 22, 24 et 25 du code civil et l'article 18 du code pénal, toute condamnation à la mort naturelle, à la peine des travaux forcés à perpétuité et à la déportation emporte la mort civile. Bien qu'elle ne soit en général que l'accessoire d'une autre peine, cependant, aux termes du décret du 6 avril 1809, art. 22, 26, 28, 29 et 30, la mort civile est encourue à titre de peine principale par les Français qui, ayant pris du service à l'étranger, n'obéiraient pas à l'ordre de rappel.

La privation partielle des droits civils ou politiques résulte des condamnations à des peines afflictives ou infamantes, et même à de simples peines correctionnelles.

« Quiconque, porte l'art. 28 du code pénal, aura « été condamné à la peine des travaux forcés à temps, « du bannissement, de la réclusion ou du carcan, ne « pourra jamais être juré ni expert, ni être employé « comme témoin dans les actes, ni déposer en justice, « autrement que pour y donner de simples renseigne« ments. Il sera incapable de tutelle et de curatelle, si « ce n'est de ses enfants, et sur l'avis seulement de sa « famille; il sera déchu du droit de port d'armes et « de servir dans les armées du roi.

« Quiconque aura été condamné à la peine des tra« vaux forcés à temps ou de la réclusion sera de plus, « pendant la durée de sa peine, en état d'interdiction « légale; il lui sera nommé un curateur pour gérer et « administrer ses biens dans les formes prescrites « pour la nomination des tuteurs aux interdits (ar« ticle 29).

« Les biens du condamné lui seront remis après « qu'il aura subi sa peine, et le curateur lui rendra « compte de son administration (art. 30).

« Les tribunaux, jugeant correctionnellement, « pourront, dans certains cas, interdire en tout ou « en partie l'exercice des droits civiques, civils et « de famille suivants: 1° de vote et d'élection; 2° d'é« ligibilité; 3° d'être appelé ou nommé aux fonctions « de juré ou autres fonctions publiques, ou aux em« plois de l'administration, ou d'exercer ces fonctions « ou emplois; 4° de port d'armes; 5° de vote et de

« suffrage dans les délibérations de famille ; 6° d'être « tuteur, curateur, si ce n'est de ses enfants et sur « l'avis seulement de la famille ; 7° d'être expert ou « employé comme témoin dans les actes ; 8° de té- « moignage en justice autrement que pour y faire de « simples déclarations (art. 42).

« Les tribunaux ne prononceront l'interdiction « mentionnée dans l'article précédent, que lorsqu'elle « aura été autorisée par une disposition particulière « de la loi (art. 43). »

Tout condamné à une peine afflictive ou infamante, excepté le condamné pour récidive, peut, après avoir subi sa peine, être réhabilité dans les formes prescrites par le code d'instruction criminelle (*Voy.* art. 619 à 634 de ce code).

Cette réhabilitation fait cesser pour l'avenir, dans la personne du condamné, toutes les incapacités qui résultaient de la condamnation (art. 633).

30. — Pour terminer le commentaire de l'art. 11 de la loi du 22 juin 1833, il nous reste à examiner dans quel délai le préfet doit convoquer l'assemblée électorale qui procède au remplacement de la vacance.

Ce délai est de deux mois, et il commence à courir, savoir :

En cas de décès, d'option ou de démission, à partir du jour où ces causes de vacance auront été officiellement connues du préfet ;

En cas d'option par le sort, du jour du tirage au sort ;

En cas de perte des droits civils ou politiques, à partir du jour où les jugements et arrêts qui la pro-

noncent, étant devenus définitifs, auront été connus du préfet, soit par une signification, soit de toute autre manière.

31. — Remarquez que si, après la nouvelle élection effectuée pour procéder au remplacement de la vacance, l'ancien membre remplacé par suite d'option, tirage au sort à défaut d'option, démission, perte de droits civils ou politiques, réclamait contre la légalité soit de la déclaration de vacance par le préfet, soit de l'élection elle-même, la contestation devrait être portée devant l'autorité administrative, c'est-à-dire devant le conseil de préfecture, et par appel devant le conseil d'état.

En effet, dans ces deux hypothèses, il s'agirait d'apprécier, d'une part, la valeur d'un acte administratif, l'arrêté du préfet qui aurait constaté la vacance et, par suite, convoqué l'assemblée électorale; de l'autre, le mérite de l'élection; or l'examen de ces deux questions rentrerait essentiellement dans les attributions des tribunaux administratifs.

Toutefois, il est bien entendu que si, dans le cours de l'instance, il s'élevait entre le préfet et l'ancien membre remplacé une question que la loi réserve aux tribunaux civils, l'autorité administrative, conformément à la loi et à la jurisprudence constamment admise, devrait, avant faire droit sur ce qui est de son ressort, en renvoyer la décision aux tribunaux.

TITRE II. — Règles de la session des conseils généraux.

ART. 12. Un conseil général ne peut se réunir s'il n'a été convoqué par le préfet, en vertu d'une or-

donnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donnera lecture de l'ordonnance de convocation, recevra le serment des conseillers nouvellement élus, et déclarera, au nom du roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus, qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil général.

Le conseil formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire.

Le préfet a entrée au conseil général. Il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

32. — Le roi seul, comme chef du pouvoir exécutif, a le droit de convoquer la réunion des conseils généraux. L'arrêté du préfet relatif à cette convocation ne peut jamais être pris qu'en exécution de l'ordonnance royale qui le précède.

La loi ne détermine pas l'époque de la session annuelle; il eût été en effet fort difficile d'indiquer à toujours une époque fixe pour la réunion des conseils, puisque la session des chambres législatives, d'où dépend cette réunion, ne se termine point à une époque précise. Le législateur a donc laissé au roi la faculté de déterminer l'époque et la durée de la session,

Suivant la loi de l'an VIII, la durée de la session des conseils de département ne pouvait excéder quinze jours.

D'après la loi nouvelle, il dépend entièrement du roi d'abréger ou d'augmenter le temps de la session.

33. — Le préfet, à l'ouverture de la session, est le représentant du gouvernement vis-à-vis du conseil général. Il donne lecture de l'ordonnance de convocation, il reçoit le serment des membres nouvellement élus et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte.

Il est bien entendu que le serment dont il est ici question est celui prescrit par la loi du 31 août 1830. Il doit être fait mention de la prestation de serment dans le procès-verbal de la séance.

34. — Bien que la loi n'exige pas de scrutins séparés pour la nomination du président et du secrétaire, il est d'usage de procéder à cette nomination par scrutins individuels.

35. — Le dernier paragraphe de cet article a donné lieu devant les chambres à de longues et graves discussions. Le droit d'assistance des préfets aux séances des conseils généraux, et des sous-préfets à celles des conseils d'arrondissement, a été introduit par une ordonnance du 9 avril 1817.

Suivant cette ordonnance, les préfets et sous-préfets avaient voix consultative ; mais ils ne pouvaient assister aux délibérations qui avaient pour objet d'entendre et d'examiner les comptes de dépenses qu'ils sont tenus de rendre.

Le projet de loi accordait au préfet entrée au conseil et le droit d'être entendu quand il le demandait,

en lui interdisant seulement la présence au vote qui a pour objet de statuer sur l'apurement de ses comptes. Cette disposition, on le voit, n'était que la reproduction de l'ordonnance de 1817.

La commission de la chambre des députés avait conservé au préfet l'entrée au conseil et le droit d'être entendu, mais elle l'excluait non seulement du vote sur l'apurement de ses comptes, mais aussi de toutes les délibérations.

Suivant M. le rapporteur, « il y a dans toute résolution d'une assemblée délibérante trois circonstances très-distinctes : l'*instruction*, la *délibération*, « le *vote*.

« La raison avoue et exige même que le préfet « puisse être présent pendant toute la durée de la « première ; il préviendra par les éclaircissements « qu'il donnera des discussions longues, des opinions inexactes, des votes vicieux ; mais il n'est « pas permis d'en dire autant pour la délibération, « qui est la discussion du jugement qui va être rendu ; « le préfet, en présence du conseil général, est, pour « beaucoup de ses actes, en présence de ses propres « juges. Est-il convenable que le justiciable soit au « milieu de ses juges quand ils préparent et mûrissent une décision qui l'intéresse ? Il faut aussi « que le public ne suppose pas que la présence des « magistrats a pu imposer aux conseils qui avaient « reçu du pays mission d'apprécier leurs actes. »

La commission de la chambre des pairs avait adopté l'opinion de la chambre des députés, en changeant la rédaction en ces termes : « Le préfet a « entrée au conseil général ; il est entendu quand il

« le demande *et assiste aux discussions qui précèdent* « *les votes.* »

Mais M. le comte de Preissac a combattu cette nouvelle rédaction et le système qu'elle consacrait.

« Il arrive, a dit M. de Preissac, que dans une « séance le conseil général prend plus de vingt déli- « bérations. Serait-il convenable que le préfet quit- « tât vingt fois la séance? Ce serait le condamner à « jouer un rôle subalterne, et pour ainsi dire dégra- « dant. Je conçois que quand on discute ses comptes, « des motifs de convenance l'empêchent d'assister à « la délibération; mais, pour tout autre vote, nous « n'en sommes pas à ce point de scrupule vis-à-vis « du pouvoir, pour que la présence d'un préfet gêne « la libre manifestation de chacun des membres d'un « conseil général. Il faudrait donc dire que le préfet « *peut assister aux délibérations*, excepté quand *il s'a-* « *git de l'apurement de ses comptes.* »

Comme on le voit par le texte de la loi, c'est cette rédaction qui a été adoptée définitivement. Il semblerait en résulter, ainsi que le proposait M. de Preissac, que le préfet aurait le droit d'assister aux délibérations et même aux votes du conseil, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Cependant, lorsque la loi est revenue à la chambre des députés, M. le rapporteur a dit :

« Les votes sont émis hors de la présence des pré- « fets; et comme un vote peut être motivé, raisonné, « il résulte du texte rédigé par la chambre des « pairs, la consécration de cette garantie désirée par « la chambre des députés, que l'épanchement sera « possible entre les membres d'un conseil, des causes

« de leur conviction, conformes ou contradictoires ;
« avant que chacun soit appelé à prononcer sèche-
« ment *oui* ou *non*, soit à haute voix, soit par le scru-
« tin secret. »

Ainsi, M. le rapporteur à la chambre des députés interprétait la nouvelle rédaction dans un sens directement opposé aux intentions de son auteur.

En présence de ces opinions contraires et du texte même de la loi, qui n'est pas fort clair, il faut l'avouer, devra-t-on décider que les préfets ont le droit d'assister même aux votes ?

D'abord la discussion à la chambre des pairs prouve évidemment que telle a été l'intention qui a fait adopter la nouvelle rédaction proposée par M. de Preissac.

Ensuite, puisque, dans tous les cas, on reconnaît aux préfets le droit d'assister aux délibérations, aux discussions qui précèdent les votes, on ne comprendrait pas pourquoi ils seraient exclus au moment où l'on recueille les voix.

Car, si l'on suppose que les préfets peuvent exercer quelque influence sur les conseillers, c'est assurément pendant la discussion, où chacun est appelé à donner son avis en leur présence.

D'un autre côté, il suffit, comme nous le verrons à l'art. 13, que quatre conseillers présents réclament le scrutin secret pour que les votes soient recueillis secrètement.

Cette facilité de réclamer le scrutin secret est une garantie offerte aux conseils contre les influences de l'administration ; il est certain que la présence du préfet au moment du vote au scrutin secret ne peut

produire sur le conseil aucun des inconvénients signalés avec raison par M. le rapporteur de la chambre des députés.

Nous pensons donc que la loi doit être entendue dans ce sens que les préfets ont le droit, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de leurs comptes, d'assister aux délibérations, discussions et votes du conseil général. C'est d'ailleurs ainsi que depuis la loi de 1833 les conseils généraux ont entendu cet article.

Art. 13. Les séances du conseil général ne sont pas publiques; il ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents : les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament.

36. — Depuis l'établissement des conseils de département les séances de ces assemblées n'ont jamais été publiques; l'expérience a démontré les graves inconvénients que fait naître la publicité des séances des assemblées administratives.

C'est donc avec raison que la loi a défendu cette publicité.

Art. 14. Tout acte ou toute délibération d'un conseil général, relatif à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La nullité en sera prononcée par une ordonnance du roi.

37. — Le premier devoir de tout corps constitué

est de respecter les limites de ses attributions; ce devoir est encore plus rigoureux dans un gouvernement constitutionnel, où l'exercice des pouvoirs publics est subdivisé entre un grand nombre d'autorités différentes. Si ces diverses autorités pouvaient impunément sortir du cercle dans lequel la loi les a circonscrites, « la contrariété de leurs mouvements par« tiels détruisant bientôt la régularité du mouvement « général, produirait, ainsi que l'exprime l'instruc« tion de l'assemblée constituante du 6 janvier 1790, « la plus fâcheuse anarchie. »

38. — L'art. 14 n'est que la consécration de ce principe reconnu de tout temps : il était naturel de remettre au roi, auquel seul, suivant la charte, appartient la puissance exécutive, le pouvoir de déclarer nulles et de nul effet toutes délibérations d'un conseil général relatives à des objets étrangers à ses attributions légales.

Depuis la promulgation de la loi du 22 juin 1833, plusieurs ordonnances royales, s'appuyant sur son art. 14, ont annulé, pour excès de pouvoir, des délibérations de divers conseils généraux portant sur des objets qui n'étaient pas légalement compris dans leurs attributions.

Ont été annulées pour ce motif,

1° Une délibération du conseil général du département des Côtes-du-Nord, du 26 septembre 1835, qui exprimait un vote sur diverses mesures uniquement relatives à la politique générale et qui blâmait le vote de la majorité des chambres (*Ord. royale du 13 octobre* 1835);

2° Une délibération du conseil général du dépar-

tement de l'Indre, du 26 août 1838, par laquelle ce conseil avait autorisé le préfet du département à faire les poursuites nécessaires pour obtenir l'exécution des engagements pris par un propriétaire, de fournir des terrains et une somme d'argent pour concourir à la construction d'un chemin vicinal de grande communication, offre faite en vertu de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 (*Ord. roy. du* 9 *septembre* 1838. *Les chemins de grande communication ou autres sont considérés comme communaux. Voy. chap.* XVIII);

3° Deux délibérations du conseil général de la Loire-Inférieure, en date des 22 et 31 août 1838, dans lesquelles ce conseil général avait déclaré qu'il n'y avait plus accord possible entre lui et le préfet, et que la direction des intérêts du département devait être confiée à d'autres mains (*Ord. roy. du* 18 *octobre* 1838);

4° Une délibération du conseil général du Jura, du 1er septembre 1838, par laquelle ce conseil avait réglementé les charges que devaient supporter les communes pour les chemins vicinaux de grande communication, tandis que la fixation de ces charges est placée par la loi du 21 mai 1836, art. 7, dans les attributions du préfet (*Ord. roy. du* 26 *avril* 1839);

5° Une délibération du même conseil général, en date du 23 août 1838, laquelle, dans son art. 2, avait créé une commission composeé de divers fonctionnaires, dont ferait partie un membre du conseil général délégué chaque année par ce conseil, et qui serait chargée, soit de visiter les bâtiments départementaux pour lesquels des projets de travaux devaient être proposés au conseil général, soit de constater ensuite

l'exécution matérielle des travaux (*Ord. roy. du* 10 *décembre* 1839);

6° Et une délibération du conseil général de la Vienne, en date du 27 août 1840, portant qu'il ne pouvait y avoir aucun rapport ni officieux ni officiel entre le conseil et l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et émettant le vœu qu'il fût immédiatement procédé à son remplacement (*Ord. roy. du* 5 *novembre* 1840).

Les ordonnances prononçant annulation des délibérations précitées ont, en outre, prescrit leur transcription sur le registre des actes du conseil général.

Pour prémunir les conseils généraux contre des actes qui pourraient être annulés comme ayant excédé les limites de leurs attributions légales, nous croyons devoir rappeler que l'ordonnance royale du 10 juillet 1816, insérée au *Bulletin des lois*, n° 949, porte «qu'à l'avenir aucun don, aucun hommage, aucune récompense, ne pourront être votés, offerts ou décernés comme témoignage de la reconnaissance publique, par les conseils généraux, conseils municipaux, gardes nationales ou tout autre corps civil ou militaire, sans l'autorisation préalable du roi. »

Art. 15. Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil général est nulle de droit.

Le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du code pénal. En

cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement, pendant les trois années qui suivront la condamnation.

39. — Le premier paragraphe de cet article frappe d'une nullité radicale et absolue toute délibération qui aurait été prise dans une réunion illégale, tandis que l'art. 14 ne déclare nulle que la partie de la délibération du conseil relative à des objets hors de sa compétence.

La raison de cette différence est que, dans le cas de l'art. 14, la loi suppose la réunion du conseil légalement effectuée en exécution de l'ordonnance de convocation; tandis que l'art. 15 suppose la réunion d'un conseil non légalement convoqué, ou prolongeant sa session au delà du temps et du lieu fixés par l'ordonnance de convocation. Dans cette dernière hypothèse, la nullité de toutes les délibérations devait être la conséquence nécessaire de la réunion illégale, puisqu'il est évident que le conseil général n'existe comme corps et n'a le droit de délibérer, qu'en vertu de l'ordonnance qui le convoque.

40. — Les dernières dispositions de cet article ont donné lieu à de graves discussions à la chambre des députés.

Ce n'était point assez de frapper d'une nullité absolue toute délibération prise hors la session légale du conseil général, si le fait de la réunion illégale n'était pas en lui-même déclaré punissable.

« A quoi servirait en effet d'interdire, disait

M. Macarel, commissaire du roi, si la loi ne menaçait pas d'une peine sévère le mépris qui pourrait être fait de la prohibition? »

Or, on aurait vainement cherché dans le code pénal une disposition qui punît l'infraction à la règle toute nouvelle qui défend à un corps électif de s'assembler sans l'autorisation de la puissance publique. Le devoir du législateur était donc de combler cette lacune.

« Deux hypothèses devaient se présenter, a dit « M. le rapporteur : ou bien le conseil général pouvait « prendre une délibération qui, par elle-même, était « marquée d'un délit particulier; ou une délibéra- « tion pouvait être prise dans le cercle des attribu- « tions, et avoir seulement le tort d'être prise hors « du temps de la session. Voilà deux cas distincts « pour lesquels il fallait deux dispositions diffé- « rentes.

« Le gouvernement a cru que se réunir hors du « temps déterminé par l'ordonnance royale était un « délit, une usurpation de l'autorité publique, et il « s'étaye du texte de l'art. 258 du code pénal. La com- « mission a adopté cette opinion que, se réunir hors « du temps des sessions, c'était commettre un délit, « parce que la loi défend aux conseils généraux de « se réunir sans ordonnance du roi; si donc l'ordon- « nance n'est pas arrivée, et que les conseils se soient « réunis de leur propre mouvement, il y a infraction « à la loi. En effet, les conseils généraux ne peuvent « avoir d'autres fonctions que celles qui sont déter- « minées par la loi. La loi défend de se réunir hors « du temps déterminé. Or, par une conséquence irré-

« fragable, se réunir hors du temps déterminé par « l'ordonnance, c'est un délit. »

La chambre ayant ainsi reconnu la nécessité de prononcer une peine contre le fait même de toute réunion illégale d'un conseil général, on a examiné ensuite si celle portée par l'art. 258 (1) était convenable et proportionnée au délit.

M. le rapporteur et M. le commissaire du roi ont établi d'abord qu'il y avait analogie entre le cas prévu par l'article que nous commentons et celui prévu par l'art. 258. Ils ont démontré ensuite, qu'à cause des graves conséquences qui pourraient résulter d'une réunion illégale ou de délibérations prises dans cette réunion, la peine de deux à cinq ans d'emprisonnement prononcée par l'art. 258, n'était pas trop sévère; qu'au surplus elle pourrait, comme toutes les peines du code pénal, être modérée par l'art. 463 de ce code.

42. — La commission de la chambre des députés, pour lever tous les doutes sur la latitude laissée aux juges de faire l'application de l'art. 463, avait proposé d'ajouter à la rédaction primitive, que l'article 258 pourrait *être modifié, le cas échéant, par l'article 463 du même code.*

Mais M. le président Dupin a fait remarquer que, par cela seul que l'on renvoyait à l'art. 258 la dis-

---

(1) Voici le texte de cet article : « Quiconque, sans titre, se sera « immiscé dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, ou aura « fait les actes d'une de ces fonctions, sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans, sans préjudice de la peine de faux, si « l'acte porte le caractère de ce crime. »

position de l'art. 463 devait recevoir son application. « Cette disposition, a dit M. le président, est générale; elle est applicable à toutes les lois et ne doit « être insérée dans aucune. »

Cependant M. Péan a fait observer que, « depuis « la publication du code pénal, des lois spéciales « ont été rendues, qui portaient la peine d'emprisonnement. La cour de cassation a jugé que l'art. 463 « n'était pas applicable aux peines prononcées par « des lois spéciales (1); n'oublions pas que c'est d'une « loi spéciale que nous nous occupons en ce moment. « Il ne peut donc y avoir aucun inconvénient, et il « y a au contraire nécessité de dire que les tribunaux « pourront user de la faculté accordée par l'art. 463. »

M. le président a répliqué que, « l'article renvoie « purement et simplement à l'art. 258; qu'il n'introduit pas une peine nouvelle et que, par conséquent, la peine à appliquer se trouve sous la bannière de l'art. 463. »

Du reste, M. le rapporteur ayant demandé que, « s'il n'était pas fait mention de l'art. 463, il fût « bien entendu que le tribunal aurait toujours toute « latitude pour l'appliquer. »

De toutes parts on a répondu : Oui, oui. Il ne peut donc rester aucun doute sur ce point.

---

(1) Voyez notamment les arrêts de cassation du 12 mars 1813. — Sirey, 13, 1, 345; — 3 septembre 1813. Bulletin criminel de la cour de cassation an 1813; t. XVIII. p. 485; — 10 septembre 1812. Bulletin criminel, t. XVII, p. 404; — 5 janvier 1821, Sirey, 21, 1, 187; — 13 janvier 1827, Sirey, 28, 1, 55; — 5 juin 1829, Sirey, 29, 1, 346; — 28 janvier 1830, Sirey, 30, 1, 141, et un arrêt de la cour royale de Paris, du 23 novembre 1831, Sirey, 32, 2, 173.

43. — On remarquera que l'art. 15 porte que le préfet communiquera son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, *s'il y a lieu*, des peines déterminées par l'article 258.

Ces mots *s'il y a lieu*, d'après les explications de M. le rapporteur à la chambre des députés et de M. le commissaire du roi, ont pour but d'indiquer, non pas que les juges ont le droit d'examiner si la réunion illégale du conseil porte les caractères du délit d'usurpation de fonctions prévu par l'art. 258, mais que l'application de cet article sera faite seulement *si le fait et l'acte sont vraiment coupables dans l'intention de ceux qui s'y sont livrés.*

M. le rapporteur répondait à M. Salverte, qui demandait la suppression des mots *s'il y a lieu*, comme tout à fait arbitraires dans une loi pénale : « Il est de « la sagesse d'avoir une disposition non absolue, « mais seulement facultative. Le texte porte *s'il y a* « *lieu*, c'est-à-dire, si l'examen des faits de la cause « rend l'article applicable. »

Il résulte de ces explications que les juges auront seulement à apprécier les diverses circonstances qui peuvent motiver la culpabilité du fait de la réunion illégale. Mais il faut avouer que, sans qu'il fût besoin de l'indiquer par ces mots : *s'il y a lieu*, ce droit est toujours sous-entendu lorsqu'il s'agit de l'application de toute loi pénale : car la déclaration de culpabilité ne dépend pas seulement de l'existence matérielle du délit, mais surtout des divers éléments de conviction que la loi laisse aux juges et aux jurés la faculté d'apprécier. L'addition des mots *s'il y a lieu*, dans

l'article 15, est donc véritablement surabondante.

44. — Indépendamment de la peine d'emprisonnement, la loi prononce contre les membres condamnés pour réunion illégale, l'exclusion des conseils et les déclare inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation.

Il suit de là qu'il n'est pas besoin d'une disposition dans le jugement de condamnation pour que l'exclusion et l'inéligibilité soient encourues.

45. — La loi n'indique pas quels seront les tribunaux chargés de statuer sur le délit prévu par l'art. 15.

A la chambre des députés, on a demandé le renvoi aux cours d'assises, par le motif que le délit est politique, et que, suivant l'art. 69 de la charte, tous les délits politiques doivent être déférés au jury.

M. Pataille a répondu que la disposition générale de la charte qui renvoie les délits politiques devant les cours d'assises ne s'applique point à des lois spéciales.

La chambre, on le voit, n'a pas décidé la question de compétence.

Dans le silence de la loi, quelle opinion doit être préférée?

Il nous semble que la réunion illégale des conseils doit être considérée comme un délit politique, et comme tel justiciable du jury et des cours d'assises.

D'une part, le fait de la réunion illégale est, par lui-même, un empiètement sur l'autorité constitutionnelle du roi qui, seul, a le droit de convoquer les conseils.

C'est donc un délit politique, en tant qu'il attaque le pouvoir que le roi tient de la loi.

D'un autre côté, on comprendrait difficilement qu'un conseil s'assemblât illégalement sans avoir aucun but politique : comme le faisait remarquer M. le rapporteur à la chambre des députés : « Le seul fait d'une réunion illégale présenterait presque toujours un concert entre tous les membres du conseil, une révolte contre l'autorité supérieure. »

Ce serait donc là encore un fait entièrement politique, et qui devrait être déféré aux jurys et aux cours d'assises chargées de réprimer les délits de cette nature.

Art. 16. Il est interdit à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département.

En cas d'infraction à cette disposition, le conseil général sera suspendu par le préfet, en attendant que le roi ait statué.

46. — Suivant la constitution du 5 fructidor an III, art. 199, « les administrations, soit de dé-
« partement, soit de canton, ne pouvaient corres-
« pondre entre elles que sur les affaires qui leur
« étaient attribuées par la loi, et non sur les inté-
« rêts généraux de la république. »

La loi nouvelle a interdit d'une manière absolue aux conseils généraux toute espèce de correspondance entre eux. Il résulte de là, que même pour les affaires administratives qui pourraient intéresser plusieurs départements voisins, les conseils n'ont pas le droit,

comme corps, d'ouvrir entre eux des rapports de correspondance directe par leurs présidents et secrétaires.

Le but de cette disposition est de circonscrire chaque conseil général dans les limites de son département, et d'empêcher toute coalition, toute fédération qui pourrait avoir pour objet et pour résultat d'ébranler le pouvoir de l'autorité centrale du gouvernement.

47. — Toutefois, la défense contenue en cet article ne fait pas obstacle à ce que les autorités départementales de plusieurs départements se consultent et s'entendent, pour la solution des affaires administratives qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Seulement, dans ces cas, les rapports, la correspondance devront s'établir par l'entremise naturelle des préfets, seuls chargés de l'action administrative. Ainsi, supposons qu'il s'agisse de l'ouverture et de la direction d'une route départementale qui intéresse plusieurs départements, le conseil général aura évidemment le droit de charger le préfet de donner communication de ses délibérations au préfet du département voisin, comme aussi le préfet pourra recevoir, pour les lui transmettre, celles des conseils généraux des départements limitrophes.

De cette manière, la loi sera exécutée, et d'un autre côté, les affaires qui intéressent plusieurs départements seront examinées et résolues avec toute connaissance de cause.

48. — La loi donne au préfet le droit de suspendre le conseil général, en cas d'infraction à cet ar-

ticle; mais le roi seul a le droit de statuer sur la suspension prononcée par le préfet, c'est-à-dire de confirmer ou de lever cette suspension, ou même, suivant les circonstances et conformément à l'art. 9, de dissoudre le conseil général.

49. — Quelle peut être la durée de la suspension du conseil général?

La loi ne s'explique pas sur cette question. Le temps de la suspension peut varier suivant les circonstances, dont l'appréciation est laissée à l'administration supérieure. Toutefois, comme chaque année, dans leur session ordinaire, les conseils généraux doivent régler leurs budgets départementaux et répartir entre les arrondissements les contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, il est certain que la suspension ne peut s'étendre au delà d'une année.

50. — Tant que le roi n'a pas statué, non-seulement les membres du conseil général suspendu ne peuvent se rassembler et siéger comme corps, mais ils ne peuvent même plus remplir les fonctions accessoires qu'ils ne tiennent que de la qualité de membres du conseil général.

Ainsi, suivant l'art. 19 de la loi du 28 juin 1833, ils tiennent de cette qualité le droit de faire partie des comités d'instruction primaire de l'arrondissement, lorsque d'ailleurs ils ont leur domicile réel dans la circonscription du comité; mais tant que durera la suspension du conseil, ils ne devront pas plus assister aux séances de ces comités, que se réunir en corps comme conseil général; la suspension s'étendant à tout ce qui fait partie, à tout ce qui se rat-

tache aux fonctions de membre du conseil général (1).

ART. 17. Il est interdit à tout conseil général de faire ou publier aucune proclamation ou adresse.

En cas d'infraction à cette disposition, le préfet déclarera par arrêté, que la session du conseil général est suspendue : il sera statué définitivement par ordonnance royale.

51. — Les motifs qui ont fait adopter cet article sont les mêmes que ceux qui ont dicté l'article précédent.

Il ne faut pas oublier que les conseils généraux sont essentiellement des assemblées administratives, et qu'ils doivent, par conséquent, rester complétement étrangers à toute discussion, à toute résolution politique. Tel est l'objet de la prohibition exprimée par le présent article.

D'un autre côté, il n'y aurait pas eu moins de danger à laisser aux conseils la faculté de faire des adresses ou proclamations concernant seulement les affaires administratives du département; c'eût été soumettre les divers agents administratifs, préfets, sous-préfets, etc., au blâme ou à l'éloge public de ces assemblées, en dehors de tout contrôle de la part du gouvernement, et par suite c'eût été livrer aux conseils, en réalité, toute l'action administrative; résultat qui eût été contraire à l'objet de leur institution.

52. — Le projet ministériel défendait seulement aux conseils de faire ou publier aucune proclamation

(1) Voyez 2e partie, chapitre CLI.

ou adresse *aux citoyens*. Ces derniers mots ont été retranchés, afin de prohiber d'une manière absolue toute proclamation ou adresse, même au roi.

« Des adresses au roi, disait M. de Barante, rappor-
« teur à la chambre des pairs, exprimant soit une
« adhésion à telle ou telle mesure du gouvernement,
« soit des sentiments relatifs à tel ou tel événement,
« occuperaient les conseils administratifs de ce qui
« n'est point dans leurs attributions. Ils pourraient
« ainsi devenir ou les auxiliaires d'un parti, ou les
« adulateurs dociles d'un système ministériel qu'ils
« ne sont appelés à contester ou à appuyer qu'en ce
« qui touche les intérêts locaux. Leurs délibérations
« consignées aux procès-verbaux, suffisent pour té-
« moigner de leur opinion sur les points où la légis-
« lation et l'administration générale portent avan-
« tage ou préjudice à l'administration des affaires
« du département. »

Art. 18. Dans les cas prévus par les deux articles précédents, le préfet transmettra son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 123 du code pénal (1).

---

(1) Voici le texte de cet article : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par correspondance ou autrement, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques et de tout emploi public pendant dix ans au plus. »

53. — Les deux délits prévus par les art. 16 et 17 sont évidemment des délits politiques et, par conséquent, doivent être déférés au jury.

54. — Il peut paraître extraordinaire que la loi ait attaché à ces délits une peine moins forte que celle qui serait encourue pour le fait de la réunion illégale d'un conseil général, même non suivie d'aucun acte; car il pourrait arriver, en admettant que dans aucun cas les juges ne fissent l'application de l'article 463 du code pénal, que dans les cas prévus par les art. 16 et 17, la peine fût seulement de deux mois d'emprisonnement, tandis que dans le cas de réunion illégale, suivant l'art. 15, le minimum de la peine serait toujours de deux années de prison. Toutefois, on peut répondre que le fait de la réunion illégale est, par lui-même, un délit plus grave que celui qui résulterait de correspondances établies entre plusieurs conseils, ou de proclamations et adresses. La réunion illégale porte directement atteinte à l'autorité du roi, seul investi du droit de convoquer les conseils; tandis que les autres délits ne renferment qu'un empiètement de pouvoir, dangereux sans doute, mais qui, suivant les circonstances, pourrait n'être pas dirigé contre l'autorité que le roi tient de la constitution.

55. — Dans les cas où il y aurait lieu à l'application de l'art. 123 du code pénal, les juges auraient-ils la faculté de réduire la peine conformément à l'art. 463 du même code?

Quoique la loi spéciale ne le dise pas, il ne paraît pas douteux, ainsi que l'exprimait M. le président

Dupin (1), que la disposition de l'art. 463 doit recevoir son application toutes les fois que la loi spéciale n'introduit pas une peine nouvelle, mais renvoie purement et simplement aux dispositions du code pénal.

ART. 19. Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil général, par les art. 15, 16 et 17 sera passible des peines portées par l'art. 123 du code pénal.

56. — Il n'y a que les actes *interdits* aux conseils par les art. 15, 16 et 17 que la loi défende de rendre publics par la voie de l'impression, sous les peines portées par l'art. 123 du code pénal.

57. — L'arrêté des consuls du 19 floréal an VIII défendait d'imprimer les procès-verbaux des conseils généraux; mais cette prohibition est devenue sans objet depuis la loi du 10 mai 1838 (*Voy.* chapitre XXXIX).

TITRE III. — Des conseils d'arrondissement.

ART. 20. Il y aura dans chaque arrondissement de sous-préfecture, un conseil d'arrondissement, composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf.

58. — Nous avons dit qu'en 1829, à l'époque du

(1) Voyez *suprà*, le commentaire de l'art. 15.

projet de loi présenté par M. de Martignac, la chambre des députés, adoptant l'opinion de sa commission, avait décidé que les conseils d'arrondissement seraient supprimés et remplacés par des assemblées cantonnales.

Ce vote exerça la plus grande influence sur la retraite du ministère dont M. de Martignac était le chef, et même, on peut le dire, sur les événements qui ont amené la révolution de juillet.

Lors de la présentation de la loi actuelle, la même discussion s'est engagée à la chambre des députés.

Pour motiver la suppression des conseils d'arrondissement, on a soutenu que ces corps étaient inutiles, parce qu'ils n'avaient en réalité que des attributions sans importance. Ces attributions, a-t-on dit, se réduisent à la sous-répartition de l'impôt entre les communes de l'arrondissement, à donner un avis motivé sur les demandes en décharge formées par les communes, à entendre le compte annuel du sous-préfet sur l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement et à exprimer une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement. Ces attributions, a-t-on ajouté, seraient mieux placées dans des conseils de canton. En effet, une foule d'intérêts se réunissent au canton. Les maires s'y assemblent pour préparer les listes électorales; les opérations du recrutement et de l'organisation de la garde nationale y ont lieu; enfin, les membres des conseils cantonnaux y seraient mieux instruits des besoins des communes.

Les orateurs qui ont défendu l'existence des conseils d'arrondissement, ont invoqué l'autorité de

l'assemblée constituante qui les a créés, du premier consul qui les a rétablis, et l'expérience des trente dernières années.

Ils ont soutenu que partout où se trouve un agent actif de l'administration, on doit placer un corps délibérant. Auprès du préfet, le conseil général; auprès du maire, le conseil municipal; auprès du sous-préfet, le conseil d'arrondissement; que presque toujours les cantons d'un même arrondissement ont des intérêts semblables, tandis que les arrondissements d'un même département ont des intérêts distincts et souvent opposés, d'où résultait la nécessité de faire représenter et défendre ces intérêts.

Ils faisaient remarquer que le sous-préfet qui représente l'administration, le tribunal de première instance, le collége électoral, étaient placés au chef-lieu; qu'il était, par conséquent, convenable d'y placer aussi un conseil administratif spécial. Enfin, ils ajoutaient que les conseils d'arrondissement présenteraient plus de garantie, de lumières et d'indépendance que les conseils cantonnaux.

Les chambres ont consacré cette dernière opinion en maintenant l'existence des conseils d'arrondissement, et l'on peut dire que cette décision, qui s'appuie sur l'autorité de l'assemblée constituante et du premier consul, reçoit chaque jour une sanction nouvelle.

59. — On pouvait ou supprimer purement et simplement les conseils d'arrondissement, ou les remplacer, comme on le proposait, par des conseils cantonnaux.

Dans la première hypothèse, la suppression de ces

conseils eût laissé sans contrôle l'administration du sous-préfet.

Dans la seconde, la substitution de conseils cantonnaux aux conseils d'arrondissement eût inévitablement amené, tôt ou tard, la suppression des sous-préfets et leur remplacement par des agents cantonnaux, conformément au système créé par la constitution du 5 fructidor an III.

Or, si l'on en juge par l'expérience faite de l'an IV à l'an VIII, il faut avouer que ces changements, qui auraient complétement détruit l'admirable système d'unité administrative établi par le premier consul, auraient fait renaître, en outre, tous les inconvénients signalés avec raison par M. Rœderer dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII (1).

Ajoutons que si, jusqu'à présent, les attributions des conseils d'arrondissement ont été peu nombreuses, il en est quelques-unes qui sont cependant fort importantes : telle est la sous-répartition de l'impôt entre les communes de l'arrondissement, que ces conseils ont le droit de faire, sauf appel au conseil général, de la part des communes intéressées.

Enfin, dans l'état actuel des esprits en France, et alors que toutes les opinions réclament chaque jour des améliorations matérielles, il n'est point sans utilité d'avoir des assemblées d'un ordre inférieur, dans lesquelles les citoyens s'initient, en quelque sorte, aux actes et aux mesures pratiques de l'administration. La part prise aux affaires traitées par ces assemblées

---

(1) Voyez *suprà*, chapitre préliminaire.

peut seule redresser bien des théories purement spéculatives, et de plus, elle est une excellente préparation pour remplir ensuite des fonctions publiques plus élevées.

ART. 21. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, une ordonnance royale répartira entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers d'arrondissement à élire pour complément (1).

60. — Les lois du 22 décembre 1789 et du 28 pluviôse an VIII avaient elles-mêmes fixé le nombre des conseillers de district et d'arrondissement : peut-être eût-il été plus convenable que la loi nouvelle eût également déterminé ce nombre.

61. — Comme c'est la population qui fait la base de la répartition prévue par cet article, nul doute que cette répartition pourrait être modifiée suivant les changements survenus dans le chiffre de la population des différents cantons de l'arrondissement. Mais dans ce cas, et pour éviter tout arbitraire, l'ordonnance royale contenant cette nouvelle répartition devrait viser les tableaux authentiques de la population du royaume, dressés tous les cinq ans et insérés au *Bulletin des lois*.

ART. 22. Les conseillers d'arrondissement sont

---

(1) Voyez cette ordonnance. Trois cent sept arrondissements comptent dix cantons et au-dessous; trentre-trois arrondissements ont de dix à douze cantons, et vingt arrondissements seulement ont plus de douze cantons.

élus, dans chaque canton, par l'assemblée électorale composée conformément au premier paragraphe de l'art. 3.

Dans les départements où, conformément au deuxième paragraphe du même art. 3, des cantons ont été réunis, les membres de cette assemblée électorale sont convoqués séparément dans leurs cantons respectifs pour élire les conseillers d'arrondissement.

Art. 23. Les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis parmi tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, payant dans le département, depuis un an au moins, cent cinquante francs de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et qui ont leur domicile réel ou politique dans le département. Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés. Les incompatibilités prononcées par l'art. 5 sont applicables aux conseillers d'arrondissement.

62. — Cet article détermine les conditions d'éligibilité des conseillers d'arrondissement.

A la différence des conseillers généraux, les membres des conseils d'arrondissement doivent, pour être éligibles, avoir leur domicile réel ou politique dans le département, et payer 150 francs de contributions directes seulement, dont le tiers dans l'arrondissement.

63. — Il résulte de cette dernière disposition que les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis en dehors des électeurs censitaires, puisque le chiffre du cens électoral est fixé à 200 francs de contributions directes.

64. — Dans le cas où, suivant le § 2 de cet article, il y a lieu de compléter le nombre des éligibles au conseil d'arrondissement, par l'admission des plus imposés, la loi n'exigeant pas d'eux la condition d'une inscription préalable sur aucune liste électorale, ils peuvent être élus membres des conseils d'arrondissement, sans avoir été inscrits sur les listes. Ainsi jugé par plusieurs ordonnances du conseil d'état (1).

Art. 24. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général (2).

Art. 25. Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. A la session qui suivra la première élection, le conseil général divisera en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage se fera par le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique (3).

---

(1) Voyez quatre arrêts du 12 décembre 1834, Arnaud, 814 ; Palicani, Castelli, Galvani, 816.

(2) Voyez le commentaire sur l'art. 6.

(3) Voyez le commentaire sur l'art. 8.

Art. 26. Les art. 7, 9, 10, 11 de la présente loi sont applicables aux conseils d'arrondissement (1).

TITRE IV. — Règles pour la session des conseils d'arrondissement (2).

Art. 27. Les conseils d'arrondissement ne pourront se réunir s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion d'un conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture de l'ordonnance du roi, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus, qui n'ont point assisté à l'ouverture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil d'arrondissement.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement, il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations (3).

Art. 28. Les art. 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19

---

(1) Voyez les explications à la suite de ces articles.

(2) Ce titre ne fait que reproduire, pour les conseils d'arrondissement, les dispositions contenues aux art. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 ci-dessus : nous renvoyons aux commentaires de ces articles.

(3) Voir le commentaire sur l'art. 12.

sont applicables à la session des conseils d'arrondissement.

TITRE V. — Des listes d'électeurs.

ART. 29. Si un électeur qui, aux termes de l'article 10 de la loi du 19 avril 1831, a choisi son domicile politique hors de son domicile réel, veut néanmoins coopérer à l'élection des conseillers de département et d'arrondissement dans le canton de son domicile réel, il sera tenu d'en faire, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel.

65. — La rédaction de cet article laisse beaucoup à désirer.

La loi du 19 avril 1831 donne à l'électeur la faculté d'exercer ses droits électoraux dans un lieu autre que celui où il a son domicile réel, et que, pour ce motif, on est convenu d'appeler domicile politique. Le présent article a pour but de permettre à l'électeur, tout en conservant le droit de voter pour l'élection des députés dans le lieu de son domicile politique, de prendre part à l'élection des conseillers de département et d'arrondissement dans son domicile réel. M. Lascazes avait proposé, à la chambre des députés, de laisser la faculté d'exercer ce droit d'élection dans un troisième domicile, que l'on aurait appelé *domicile élu*, *domicile municipal*, et qui aurait pu être différent du domicile réel et du domicile politique; mais cette proposition a été rejetée.

Remarquez que les déclarations dont parle cet ar-

ticle doivent précéder de trois mois, non pas l'élection, mais l'inscription sur la liste électorale du lieu du domicile réel de l'électeur; car il est de principe qu'il n'y a que l'inscription sur la liste qui donne le droit d'élection.

66. — Bien entendu qu'il suffit que le délai de trois mois soit expiré avant la clôture annuelle des listes, pour que l'électeur puisse prendre part à l'élection des conseillers de département et d'arrondissement dans le lieu de son domicile réel.

Ainsi, d'après le § 4 de l'art. 19 de la loi du 19 avril 1831, « le préfet doit inscrire sur la liste « électorale ceux des individus qui, n'ayant pas at- « teint au 15 août les conditions relatives à l'âge, « au *domicile* et à l'inscription sur le rôle de la pa- « tente, les acquerront avant le 21 octobre. »

67. — Il suffira donc que les déclarations indiquées par l'art. 29 soient faites au plus tard le 21 juillet, pour donner à l'électeur le droit de voter dans le lieu de son domicile réel. Nous disons le 21 juillet, parce que la loi dit trois mois : or, conformément à un arrêt de la cour de cassation, du 12 mai 1816 (1), « le calendrier Grégorien ayant force « de loi en France, aux termes du sénatus-consulte « du 22 fructidor an XIII, qui en ordonne l'exécution, « les mois doivent être pris tels qu'ils sont réglés « par ce calendrier, pour la supputation des délais « que la loi fixe par mois, à moins que la loi n'en « dispose autrement (2). Conséquemment, ils doivent

(1) Voir Dalloz, *Jurisprudence générale*, tom. Ier, p. 479.
(2) Voir code pénal, art. 4.

« être pris de quantième à quantième, tels qu'ils « sont réglés par ce calendrier. »

68. — Si, après avoir fait les déclarations autorisées par l'art. 29, il intervenait des élections départementales et d'arrondissement, avant l'expiration des trois mois, l'électeur conserverait la faculté d'y prendre part dans son domicile politique; il ne peut perdre ce droit que lorsque le droit de voter dans le lieu de son domicile réel lui est acquis.

Art. 30. Les citoyens qui n'ont pas été portés sur la liste départementale du jury, à cause de l'incompatibilité résultant de l'art. 385 du code d'instruction criminelle, seront d'office, ou sur leur réclamation, inscrits comme ayant droit de coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement dans le canton de leur domicile réel.

69. — L'art. 383 du code d'instruction criminelle porte : « Les fonctions de juré sont incompatibles « avec celles de ministre, de préfet, de sous-préfet, « de juge, de procureur général, de procureur du « roi et de leurs substituts.

« Elles sont également incompatibles avec celles « de ministre d'un culte quelconque.

« Les conseillers d'état chargés d'une partie d'ad- « ministration, les commissaires du roi près les ad- « ministrations ou régies, les septuagénaires seront « dispensés, s'ils le requièrent. »

L'art. 30 donne aux fonctionnaires désignés dans cet article, le droit de prendre part aux élections dé-

partementales et d'arrondissement, dans le lieu de leur domicile réel.

70. — On sait que, suivant l'art. 106 du code civil, « le citoyen appelé à une fonction publique « temporaire ou révocable, conservera le domicile « qu'il avait auparavant, s'il n'a pas manifesté d'in- « tention contraire. »

La preuve de cette intention résulte de la déclaration expresse autorisée par l'art. 104, et à défaut de cette déclaration, la preuve de l'intention, aux termes de l'art. 105, dépend des circonstances.

Au contraire, suivant l'art. 107, l'acceptation de fonctions publiques conférées à vie emportera translation immédiate du domicile du fonctionnaire dans celui où il doit exercer ses fonctions. On devra donc, pour l'inscription sur les listes des fonctionnaires mentionnés en l'art. 383 du code d'instruction criminelle, suivre les distinctions indiquées par le code civil pour la fixation du domicile réel.

Art. 31. La liste supplémentaire qui comprendra les citoyens désignés aux deux articles précédents sera dressée par canton dans les mêmes formes, dans les mêmes délais et de la même manière que les listes électorales prescrites par la loi du 19 avril 1831.

Art. 32. S'il y a moins de cinquante citoyens inscrits sur lesdites listes, le préfet dressera une troisième liste, comprenant les citoyens ayant domicile réel dans le canton, qui devront compléter le nombre de cinquante, conformément à l'art. 3 de la présente loi; cette liste sera affichée dans toutes les communes du canton.

Toutes les fois que le nombre des citoyens portés sur la liste électorale d'un canton et sur la liste supplémentaire mentionnée à l'art. 31, ne s'élèvera pas au delà de cinquante, le préfet fera publier, dans les communes du canton, une liste dressée dans la même forme et contenant les noms des dix citoyens susceptibles d'être appelés à compléter le nombre de cinquante, par suite des changements qui surviendraient ultérieurement dans les listes électorales ou du jury.

71. — La rédaction des listes appartient, dans tous les cas, à l'autorité préfectorale. Le bureau de l'assemblée électorale ne pourrait, pour compléter le nombre de cinquante électeurs, appeler à voter des citoyens faisant partie des plus imposés qui, après avoir été portés sur les premières listes publiées, n'auraient point été maintenus sur la liste complémentaire définitive arrêtée par le préfet (1).

Art. 33. Tout citoyen payant dans un canton une somme de contribution qui le placerait sur la susdite liste des plus imposés, pourra se faire inscrire, bien qu'il n'y ait point son domicile réel, en faisant la déclaration prescrite par l'art. 29.

72. — La loi a fait, du payement de 200 francs de contributions dans le département, une des con-

(1) Arrêts du conseil, 1834, page 155, Desforges. — Le conseil d'état a décidé par un arrêt du 19 août 1837, que lorsque les listes complémentaires n'ont pas été publiées et affichées dans toutes les communes du canton, conformément à l'art. 32 de la loi du 22 juin 1833, il y avait lieu d'annuler les opérations électorales.

ditions d'éligibilité au conseil général ; par la même raison, elle a voulu que le citoyen qui est un des plus imposés du canton eût le droit d'y choisir son domicile politique, et d'y prendre part aux élections de département et d'arrondissement.

TITRE VI. — De la tenue des assemblées électorales.

ART. 34. Les assemblées électorales sont convoquées par le préfet au chef-lieu de canton, et, lorsque l'assemblée comprend plus d'un canton, au chef-lieu d'un des cantons réunis. Toutefois, le préfet pourra désigner, pour la tenue de l'assemblée, le chef-lieu d'une commune plus centrale, ou de communications plus faciles.

73. — Le préfet représente le pouvoir exécutif dans le département : c'est donc avec raison que la loi lui a donné le droit de convoquer les assemblées électorales pour la nomination des conseillers de département et d'arrondissement et de désigner le lieu où elles doivent se réunir.

Quoique la loi ne le dise pas, il est certain que toute convocation d'une assemblée électorale de canton par un fonctionnaire autre que le préfet ou que le conseiller de préfecture autorisé à le remplacer, serait complétement illégale et, par suite, les élections faites à cette assemblée devraient être considérées comme entachées d'une nullité radicale et comme non avenues.

74. — Le maire du chef-lieu de canton président de l'assemblée a-t-il le droit de changer le local dé-

signé pour la réunion électorale par l'arrêté du préfet?

En règle générale, le maire ne peut changer aucune des dispositions de l'arrêté préfectoral relatif à la réunion de l'assemblée, et cela pour deux motifs :

1° Parce que le préfet a seul le droit de convoquer l'assemblée; 2° parce que le maire étant subordonné au préfet dans l'exercice de ses pouvoirs, n'a évidemment pas le droit de modifier l'acte émanant de son supérieur.

Cependant, si des causes graves et, en quelque sorte, de force majeure s'opposaient à ce que la réunion de l'assemblée eût lieu dans le local désigné par le préfet, et que le maire n'eût pas le temps d'en avertir ce magistrat, le maire pourrait choisir un nouveau local, pourvu, toutefois, que ce changement, porté à l'avance à la connaissance de tous les électeurs, ne nuisît en aucune manière à la liberté des votes.

Telle est, au reste, l'opinion manifestée par M. le ministre de l'intérieur à l'occasion du pourvoi qu'il avait formé au conseil d'état contre l'élection de M. Versini, élu membre du conseil général de la Corse par les cantons réunis d'Évisa et de Piana.

M. le ministre s'était fondé d'abord, pour demander l'annulation de l'élection, sur ce qu'elle avait eu lieu dans un local autre que celui désigné par l'arrêté de convocation. Mais ayant été informé que le lieu de l'assemblée n'avait été changé que pour assurer l'indépendance des votes, il a cru devoir abandon-

ner le recours, et demander au conseil d'état acte de son désistement pur et simple (1).

Comme on le voit, le conseil d'état n'avait point à se prononcer dans cette affaire; mais il a décidé, dans une autre circonstance, que le bureau de l'assemblée électorale n'avait pas le droit de changer le jour de l'élection fixé par l'arrêté du préfet. Qu'ainsi, il n'avait pu décider que l'élection d'un conseiller d'arrondissement aurait lieu immédiatement après celle d'un conseiller de département, et le même jour, lorsque le préfet, dans son arrêté de convocation, avait décidé qu'on ne procèderait à cette élection que le lendemain (2). Ce changement de jour a emporté la nullité de l'élection.

Le conseil d'état a également jugé que l'élection d'un membre d'un conseil général n'était pas valable, si la réunion avait eu lieu à une heure avancée de la nuit, en l'absence de plusieurs électeurs, dans un local autre que celui désigné par le préfet, et après que le président de l'assemblée électorale avait été forcé de lever une première séance, à cause du tumulte et de l'irritation des électeurs; bien que cette convocation eût été adressée verbalement par le président aux électeurs, si elle n'avait pas reçu d'autre publicité (Arrêt du 1er août 1837, Élect. de Bonifaccio).

75. — Il est à remarquer que bien que le § 2 de cet article prescrive au préfet de désigner pour

(1) Voir arrêts du conseil, 1835, page 311.

(2) Voir arrêt du 7 mars 1834, Darbloy, p. 156.

la tenue de l'assemblée *le chef-lieu* d'une commune plus centrale ou de communications plus faciles que le chef-lieu de canton, le préfet a néanmoins le droit de désigner pour cette réunion une localité qui ne serait qu'une section de commune, sans que cette désignation puisse entraîner la nullité des opérations électorales.

Ainsi décidé par arrêt du conseil, du 23 mai 1834 (1).

76. — Du reste, l'arrêté préfectoral de convocation qui désigne le lieu de réunion de l'assemblée est un acte purement administratif, qui n'est pas susceptible d'être déféré au conseil d'état par la voie contentieuse (2).

ART. 35. Il n'y aura qu'une seule assemblée, lorsque le nombre des citoyens appelés à voter ne sera pas supérieur à trois cents. Au delà de ce nombre, le préfet prendra un arrêté pour diviser l'assemblée en sections. Aucune section ne pourra comprendre moins de cent ni plus de trois cents.

ART. 36. Si l'assemblée n'est pas fractionnée en sections, la présidence appartient au maire du chef-lieu de canton.

Dans le cas contraire, le maire préside la première section. Les adjoints et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de cette commune, selon l'ordre du tableau, président les autres sections.

---

(1) Page 319, Carre de Boissy.

(2) Arrêts du conseil, du 18 juin 1834, page 412, Gabore; 19 décembre 1834, page 111, Dufour.

Le droit de suffrage est exercé par le président de l'assemblée et par les présidents de sections, même lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur les listes.

77. — Il résulte de cet article qu'en quelque commune que se tienne la réunion électorale, la présidence de l'assemblée et des sections ne pourra jamais appartenir qu'aux maire, adjoints et conseillers municipaux de la commune chef-lieu de canton.

78. — Lorsque la circonscription électorale comprend deux cantons réunis, la présidence de l'assemblée appartient au corps municipal de la commune chef-lieu de canton, dans laquelle la réunion a lieu.

Si l'assemblée était convoquée dans une commune autre que l'un des chefs-lieux de canton, la présidence appartiendrait au corps municipal du chef-lieu du canton dont cette commune fait partie.

79. — Les opérations de l'assemblée ne pourraient être critiquées par le motif qu'elles ont été présidées par le maire dont la nomination serait contestée devant le ministre (1).

De même, la présidence de l'assemblée par le troisième conseiller municipal, malgré la présence et la réclamation du premier conseiller, ne constitue pas un cas de nullité prévu par la loi, lorsqu'il n'est d'ailleurs pas allégué qu'aucune fraude ait été commise (2).

---

(1) Arrêt du conseil, 1834, page 154, Dupuy.
(2) Arrêts du conseil, 1834, page 840, Bayron, Sombré et autres.

Nous croyons, toutefois, devoir faire observer que, dans cette affaire, le ministre de l'intérieur soutenait que les deux premiers conseillers municipaux avaient expressément déclaré au maire qu'ils ne pourraient présider, et que ce n'était que par suite de ce refus que le troisième conseiller avait été investi de la présidence.

En règle générale, lorsqu'un maire et son adjoint ont donné leur démission, la présidence de l'assemblée des électeurs du canton appartient au conseiller municipal le premier inscrit au tableau après les membres qui ont refusé cette présidence (*Voy.* 19 août 1837, Élect. de Mezin).

80. — La loi accorde le droit de suffrage aux présidents de l'assemblée et des sections, même lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur les listes. L'exercice de ce droit a donné lieu à plusieurs difficultés.

Le maire d'un chef-lieu de canton, auquel appartient la présidence de l'assemblée, s'était fait remplacer par son adjoint, pour cause d'indisposition, ainsi qu'il était énoncé au procès-verbal; néanmoins, en sa qualité d'électeur censitaire, il était venu déposer son vote. On attaquait la validité de l'élection par le motif que le maire s'était abstenu uniquement dans le but de conférer le droit de voter attaché à la présidence, à l'adjoint qui n'était pas électeur : mais le conseil d'état a maintenu l'élection (1).

81. — Un adjoint qui a voté comme électeur censitaire dans l'assemblée électorale d'un canton d'une

---

(1) Arrêts du conseil, 1834, page 494, Martin et consorts, et page 705, Gianetti.

ville, peut-il ensuite voter dans l'assemblée d'un autre canton de la même ville, en qualité de président?

Le conseil d'état a décidé que ce double vote ne pouvait être un motif pour faire annuler les opérations électorales (1).

Cette décision est contraire à l'opinion de M. le ministre de l'intérieur, dans son instruction sur la tenue des assemblées électorales. Le ministre avait pensé que quand le président est électeur dans une autre assemblée ou section que celle qu'il préside, il ne doit pas y aller voter. Malgré l'autorité du conseil d'état, nous partageons entièrement l'opinion du ministre sur cette question.

D'abord c'est un des principes fondamentaux de notre système électoral consacré par l'art. 12 de la loi du 19 avril 1831, que nul ne peut exercer le droit d'électeur dans deux arrondissements électoraux; or cette disposition paraît applicable aux élections de département et d'arrondissement, puisque, suivant la loi du 22 juin 1833, ce sont les électeurs qui nomment les députés qui doivent, à peu d'exceptions près, élire également les conseillers de département et d'arrondissement.

D'un autre côté, en accordant au président de l'assemblée ou de la section le droit de suffrage, la loi a évidemment supposé que ce président ne serait pas électeur. Elle l'a fait électeur pour le rendre l'égal

---

(1) Arrêt du conseil du 12 décembre 1834, Auger *C.* de Lagrange, p. 817.

de ceux qu'il préside; mais s'il était déjà électeur, la loi n'a pu vouloir lui conférer le privilége d'un double vote.

Le conseil d'état, en reconnaissant au président le droit de voter deux fois, savoir, dans un canton, comme président de l'assemblée, dans un autre, comme électeur censitaire, a craint sans doute d'étendre le cercle des incompatibilités au delà des limites fixées par la loi; mais si les incompatibilités sont limitatives, d'un autre côté les priviléges ne se présument pas, et l'on chercherait vainement dans la loi du 22 juin 1833 une disposition qui autorisât ce double vote.

Art. 37. Le président a seul la police de l'assemblée ou de la section où il siége ; les assemblées ne peuvent s'occuper d'aucun autre objet que des élections qui leur sont attribuées. Toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites.

82. — Cet article n'est que la reproduction du § 1er de l'art. 45 et du § 2 de l'art. 40 de la loi du 19 avril 1831.

L'art. 45 de cette loi, § 3, porte que les autorités civiles et militaires sont tenues d'obéir au président du collége ou de la section électorale réunie pour nommer un député.

Les mêmes autorités devraient-elles également obtempérer aux ordres du président de l'assemblée ou de la section convoquée pour l'élection des conseillers de département et d'arrondissement? — La loi n'en parle pas; mais puisqu'elle charge le président de

maintenir la police de l'assemblée, on doit conclure, d'après l'axiome, « Qui veut la fin veut les moyens, » qu'en cas de réquisition, les autorités civiles et militaires seraient tenues d'obéir.

83. — Il entre dans le droit de police attribué au président, d'apprécier s'il y a lieu de communiquer ou non à l'assemblée les instructions ministérielles sur la tenue des assemblées électorales. Le refus de communication ne pourrait entraîner la nullité de l'opération (1).

Art. 38. Nul électeur ne peut se présenter armé dans l'assemblée.

84. — Cet article est copié sur l'art. 58 de la loi du 19 avril 1831.

Le conseil d'état a décidé qu'il y avait lieu de maintenir l'élection, lorsqu'il résultait de l'instruction, que la présence de la force armée dans la salle contiguë à celle des élections n'avait porté aucune atteinte à l'indépendance des votes (2).

Art. 39. Le président appelle au bureau, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance, sachant lire et écrire. Le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire.

85. — C'est parmi les électeurs présents *au moment*

---

(1) Arrêt du 2 janvier 1835, Portefaix, page 11.

(2) Arrêt du 11 juin 1834, page 381, Genay. — *Idem,* 18 mai 1837, Élect. de Beaumont.

de l'appel, que le président doit choisir les deux plus âgés et les deux plus jeunes pour remplir les fonctions de scrutateurs (1).

86. — Plusieurs parents ou alliés peuvent prendre place à la fois au bureau.

La loi du 22 juin 1833 ni celles des 21 mars et 19 avril 1831 n'établissent aucune incompatibilité, entre les membres du bureau des assemblées électorales, pour cause de parenté à un degré plus ou moins rapproché (2).

87. — Lorsqu'il ne s'est élevé dans l'assemblée aucune réclamation et qu'il n'y a aucun motif de suspicion contre la sincérité du dépouillement des votes, les opérations électorales ne pourraient être annulées sous prétexte que l'un des scrutateurs ne savait ni lire ni écrire (3).

88. — Le bureau est constitué par la présence du président et des quatre scrutateurs. Ainsi formé, la loi l'investit du droit de désigner le secrétaire : il en résulte implicitement, que le choix du secrétaire ne doit pas être fait parmi les membres du bureau. Cependant le conseil d'état a jugé que, lorsque le secrétaire avait été pris parmi les membres du bureau, et que ce choix n'avait donné lieu à aucune réclamation dans le sein de l'assemblée, cette irrégularité n'était pas de nature à entraîner la nullité de l'opération (4).

89. — Une instruction du ministre de l'intérieur

---

(1) Arrêt du conseil, 7 novembre 1834, Gianetti, p. 705.
(2) *Id.*, 28 novembre 1834, Laborde, page 774.
(3) Arrêt du 18 juin 1834, Rogelin, 411.
(4) Arrêt du 12 janvier 1835, Fleuriot, 22.

du 11 octobre 1833, a recommandé de ne former qu'un seul bureau et de ne dresser qu'un seul procès-verbal, lorsque les deux élections au conseil général et au conseil d'arrondissement sont consécutives et dans la même session.

Cependant, comme rien dans la loi n'interdit ni ne prescrit le renouvellement du bureau à chaque opération, ce renouvellement ne saurait pas plus affecter la validité des élections que le défaut de renouvellement. Cette opération est, dans cette circonstance, purement facultative (1).

Art. 40. Nul ne pourra être admis à voter, s'il n'est inscrit, soit sur la liste des électeurs et du jury, soit sur la liste supplémentaire mentionnée à l'article 31, soit enfin sur la liste des plus imposés mentionnée à l'art. 32.

Ces listes seront affichées dans la salle et déposées sur le bureau du président; toutefois, le bureau sera tenu d'admettre à voter ceux qui se présenteraient munis d'un arrêt de cour royale déclarant qu'ils font partie d'une des listes susdites, et ceux qui sont en instance, soit devant le tribunal, soit devant le conseil de préfecture, au sujet d'une décision qui aurait ordonné que leurs noms seraient rayés de la liste.

Cette admission n'entraînera aucun retranchement sur la liste complémentaire des plus imposés.

90. — Les dispositions de cet article sont emprun-

(1) Arrêt du 2 janvier 1835, Maler, 9; du 14 juillet 1834, Richard, 442.

tées aux art. 34 et 46 de la loi du 19 avril 1831.

En principe, le droit de voter dépend de l'inscription sur les listes électorales (1). Il n'y a d'exception que pour le cas où l'électeur se présenterait muni d'un arrêt de cour royale déclarant qu'il doit être porté sur les listes, ou bien justifierait qu'il est en instance, soit devant le conseil de préfecture, soit devant le tribunal, contre une décision ayant ordonné sa radiation.

91. — Comment l'électeur devra-t-il justifier qu'il se trouve en réclamation? S'il s'agit d'une instance judiciaire, il devra produire au bureau, non-seulement l'original de l'assignation, mais encore un certificat du greffier du tribunal constatant qu'aucun jugement ou arrêt n'est encore intervenu.

Si la réclamation a été adressée au conseil de préfecture, il représentera un certificat du conseiller de préfecture faisant fonctions de secrétaire général, constatant que la réclamation a été présentée et n'a pas encore été jugée.

92. — Remarquez que l'effet suspensif accordé aux instances judiciaires et aux réclamations administratives, ne s'étend pas aux pourvois qui pourraient être formés devant la cour de cassation. Ces pourvois, en matière civile, ne sont pas suspensifs de leur nature, et la loi spéciale n'ayant pas dérogé au droit commun, il est certain que le pourvoi

(1) Ce principe a été consacré par un grand nombre d'arrêts du conseil : — 23 mai 1834, Cassagnard, 321; 30 mai 1834, Allègre, 339; 7 novembre 1834; Gianetti, 704, 31 mars 1835; Barbier *C.* Laffore, 252, etc.

d'un électeur contre un arrêt qui aurait maintenu sa radiation ou son exclusion des listes électorales, ne pourrait, dans aucun cas, lui donner le droit de prendre part à l'élection.

93. — Mais si l'arrêt venait à être cassé par la cour suprême, l'effet de la cassation étant de remettre les choses au même et semblable état qu'avant l'arrêt ou le jugement attaqué, l'électeur renvoyé devant une autre cour royale se trouverait par là même dans la position de celui qui est en instance, et, moyennant les justifications prescrites par l'art. 40, il recouvrerait le droit de voter.

94. — Il n'y a que les citoyens ayant le droit de voter qui puissent être admis dans la salle où se tient la réunion électorale. Le président ne doit pas y laisser pénétrer d'autres personnes.

95. — Cependant la présence d'individus non électeurs ne serait un motif d'annuler l'opération, qu'autant qu'il résulterait de l'instruction qu'elle a porté atteinte à la liberté et à l'indépendance des votes. — Mais lorsqu'il ne s'est élevé aucune réclamation contre leur présence, et que rien ne prouve que l'indépendance des votes ait été violée, il y a lieu de maintenir l'élection (1).

Remarquez que le défaut d'affiche d'une liste dans la salle d'un collége électoral ne vicie pas l'élection, si celle contenant les noms de tous les électeurs a été

(1) Arrêt du 11 juin 1834, Lefèvre, 383; *id.* du 2 janvier 1835, Portefaix, 11; *id.* 19 août 1837, Élect. de Bapaume; *id.* 14 août 1837; Élect. Cadnot; — *Contrà*, si la liberté des votes a pu être gênée : 1er août 1837, Élect. de Sauveterre.

remise au président et déposée sur le bureau, et si cette omission n'a donné lieu à aucune réclamation pendant toute la durée de l'opération (Arrêt du 19 août 1837, élect. de Bapaume).

De même, le défaut de mention sur le procès-verbal que les listes ont été affichées dans la salle et déposées sur le bureau du président, n'est point une cause de nullité (*idem* du 14 août 1837, Élect. de Monistrol).

La transcription inexacte, sur la liste des votants, du nom d'un électeur porté régulièrement sur la minute de la liste électorale, est une erreur qui ne peut lui être opposée, ou l'empêcher d'être admis au vote, si d'ailleurs les indications d'âge, de profession, de cens et de domicile lui sont exclusivement applicables; et le refus fait par le président, sans l'avis du bureau, d'admettre cet électeur au vote, rend nulles les opérations électorales, si ce refus a pu influer sur le résultat de l'élection, en changeant le chiffre de la majorité absolue (28 août 1837, Élect. d'Aups.)

Art. 41. Avant de voter pour la première fois, chaque membre de l'assemblée prête le serment prescrit par la loi du 31 août 1830.

96. — Cet article est la copie exacte de l'art. 47 de la loi du 19 avril 1831.

La loi veut que le serment précède le vote; cependant le conseil d'état a décidé que, lorsque la généralité des électeurs n'avaient prêté serment qu'au moment où ils remettaient leurs bulletins entre les

mains du président, ce mode de procéder, qui avait été suivi sur l'avis ouvert par le président, au sein même de l'assemblée, et qui n'avait donné lieu à aucune protestation insérée au procès-verbal, soit de la part du réclamant, soit de la part des autres électeurs, n'était pas de nature à entraîner la nullité des opérations électorales (1).

97. — On remarquera que le serment n'est exigé qu'avant de voter pour la première fois; en conséquence, si, dans la même séance, les élections des membres du conseil général et du conseil d'arrondissement se faisaient à la suite les unes des autres, il n'y aurait pas lieu de faire prêter un nouveau serment par ceux des électeurs qui l'auraient prêté pour la première élection (2).

98. — Il en serait autrement, si chaque élection avait lieu séparément et en deux assemblées différentes. Le serment devrait être prêté à chaque réunion, à peine de nullité de la dernière élection (3).

99. — Il est bien entendu que le serment doit être prêté dans les termes que la loi de 1830 indique, sans aucune explication, restriction ni réserve.

100. — Un serment restrictif est une cause de nullité de l'opération (3).

ART. 42. Chaque électeur, après avoir été appelé, reçoit du président un bulletin ouvert, où il écrit ou fait écrire secrètement son vote par un électeur de

---

(1) Arrêt du 29 août 1834, Beauvais, 613.
(2) Arrêt du 18 juin 1834, Lasnier, 410.
(3) Arrêt du 11 juin 1834, de Parrot de Dumas, 387.

son choix, sur une table disposée à cet effet, et séparée du bureau; puis il remet son bulletin écrit et fermé au président, qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage (1).

101. — La table sur laquelle l'électeur écrit ou fait écrire son vote doit être dans la salle même où se tient la réunion, afin que le bureau et les électeurs puissent s'assurer que le secret des votes est observé.

Cependant le conseil a jugé que, lorsque cette table était placée dans un cabinet qui n'avait d'autre issue que la salle de l'assemblée, que la porte en était constamment restée ouverte, et que le mode de voter n'avait été l'objet d'aucune réclamation dans le sein de l'assemblée l'élection devait être maintenue(2).

Le dépôt dans l'urne, par un électeur, des bulletins qu'il a écrits du consentement d'autres électeurs, rend nulles les opérations électorales, si ce fait est constaté dans le procès-verbal et résulte de l'instruction (22 août 1837, Élect. de St-Laurent, Rhône).

ART. 43. La table placée devant le président et les scrutateurs sera disposée de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour pendant le dépouillement du scrutin (3).

ART. 44. Les votants sont successivement inscrits sur une liste qui est ensuite annexée au procès-verbal des opérations, après avoir été certifiée et signée par les membres du bureau.

---

(1) Cet article est copié sur l'art. 48 de la loi du 19 avril 1831.
(2) Arrêt du 11 juillet 1834, Boilot, 459.
(3) Cet article est le même que l'art. 19 de la loi du 19 avril 1831.

102. — Cet article ne prescrit pas au scrutateur ou au secrétaire qui inscrit les noms des votants, de constater le vote en écrivant son propre nom en regard de celui de l'électeur, ainsi que l'ordonne la loi du 19 avril 1831, art. 50.

On ne pourrait donc pas arguer de nullité l'opération électorale, par le motif que cette formalité n'aurait pas été remplie, si du reste toutes les autres conditions essentielles avaient été exécutées.

103. — Bien que la loi exige que la liste des votants soit certifiée et signée par les membres du bureau, afin d'être annexée au procès-verbal, le conseil d'état a décidé que l'omission de cette formalité ne pouvait faire prononcer la nullité de l'élection, lorsque d'ailleurs cette liste portait en regard des noms des votants la signature d'un des membres du bureau, et que du reste l'instruction constatait la régularité des opérations (1).

De même, il n'est pas exigé, à peine de nullité, que le procès-verbal contienne le nombre des votants qui ont pris part à l'élection et celui des votes exprimés, si la liste des votants a été annexée au procès-verbal (19 août 1837, Élect. de Pontarlier).

Art. 45. La présence du tiers plus un des électeurs inscrits sur les listes, et la majorité absolue des votes exprimés sont nécessaires, au premier tour de scrutin, pour qu'il y ait élection.

Au deuxième tour de scrutin, la majorité rela-

---

(1) 11 juillet 1834, Baillot, 459; *idem,* Alba-Lessourre, 461; 19 décembre 1834, Calmès.

tive suffit, quel que soit le nombre des électeurs présents.

En cas d'égalité du nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

104. — Le conseil d'état a rendu un grand nombre de décisions à l'occasion de cet article.

D'abord il est de jurisprudence invariable que, lorsque la majorité est acquise, déduction faite des suffrages entachés de nullité, l'élection doit être maintenue, si d'ailleurs les formalités essentielles ont été remplies (1).

105. — La majorité absolue doit être comptée d'après le nombre des votes exprimés, et l'on doit compter comme vote exprimé un bulletin illisible (2); à plus forte raison doit-on compter le bulletin qui porte le nom d'un des candidats, mais avec des qualifications illisibles (3).

Mais lorsqu'un bulletin porte ces mots : ni l'un ni l'autre, ou qu'il n'exprime aucun vote, il doit être retranché du calcul du nombre des suffrages exprimés (4).

Cette règle a été également établie pour les *billets blancs*, par un avis du conseil d'état, du 25 janvier 1807, et adoptée par la chambre des députés dans sa séance du 25 février 1833.

---

(1) Arrêts des 14 mars 1835, André, 182; 16 mai 1834, Barré Bertery, 297; 23 mai 1834, Cassaignard, 321; 6 juin 1834, Beaurain, 365, etc.

(2) 30 mai 1834, Lagarde, 337.

(3) 19 mai 1833, Rigal, 357.

(4) 18 mai 1835, *idem, idem.*

Un candidat qui a plusieurs homonymes dans l'assemblée, peut-il réclamer pour son compte des bulletins qui ne portent que son nom seul, sans autre désignation?

Par une première ordonnance du 11 juin 1834 (1), le conseil d'état s'était prononcé pour la négative; mais depuis, par arrêt du 12 juin 1835 (2), il a décidé que lorsque le bureau, en déclarant qu'il y avait présomption suffisante que les bulletins de plusieurs homonymes s'appliquaient au candidat, avait fait une juste appréciation des circonstances de l'élection telles qu'elles résultaient du procès-verbal, il y avait lieu de compter les bulletins homonymes au candidat.

En présence de ces deux décisions, l'on doit conclure que la question de savoir si les bulletins homonymes peuvent être comptés, dépendra tout à la fois de l'appréciation des circonstances de l'élection, de la rédaction du procès-verbal et de l'instruction faite par le conseil de préfecture et le conseil d'état.

En général, en matière d'élection, l'instruction de la cause et la rédaction du procès-verbal exercent une grande influence sur les décisions du conseil d'état.

Aussi, a-t-il maintenu un grand nombre d'élections en déclarant que, d'après l'appréciation des circonstances, les bulletins ne pouvaient s'appliquer qu'aux candidats (3).

---

(1) Despréaux, 386.
(2) Élection de Guéret, 407.
(3) 25 avril 1834, Clément, 256; 23 mai 1834, Cassaignard, 320;

106. — Remarquez que pour que l'élection soit acquise au plus âgé, conformément au § 3 de cet article, il faut qu'il y ait égalité du nombre des suffrages pouvant s'appliquer à l'un et l'autre candidat. Cette égalité n'existerait pas si le nom du plus jeune candidat, inscrit seul sur un nombre égal de bulletins, avait été de plus écrit sur un bulletin, avec celui d'un candidat élu précédemment : dans ce cas, le bulletin portant deux noms doit compter exclusivement au plus jeune candidat, et lui donner la majorité des suffrages (1).

Art. 46. Lorsque la boîte du scrutin aura été ouverte et le nombre des bulletins vérifié, un des scrutateurs prendra successivement chaque bulletin, le dépliera, le remettra au président, qui en fera la lecture à haute voix et le passera à un autre scrutateur.

Immédiatement après le dépouillement, les bulletins seront brûlés en présence de l'assemblée.

Dans les assemblées divisées en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section ; le résultat en est arrêté et signé par les membres du bureau ; il est immédiatement porté par le président de chaque section au bureau de la première section, qui fait, en présence des présidents de toutes les sections, le recensement général des votes (2).

---

6 juin 1834, Laget, 362; 19 décembre 1834, Logeay, 837; 26 août 1835, élections du département de la Seine, 535.

(1) 9 mai 1834, Colarey, 278.

(2) *Voyez* les art. 51, 52 et 53 de la loi du 19 avril 1831.

La violation des conditions de publicité exigées par la loi rend nulles les opérations électorales. — Ainsi l'élection est nulle, si le président de l'assemblée a fait évacuer la salle au moment du dépouillement du scrutin, bien que ce fait ne soit pas mentionné dans le procès-verbal, si d'ailleurs le procès-verbal ne dément pas ce fait (6 janvier 1837, Élect. de Châteauneuf).

107. — La loi exige que les bulletins soient brûlés immédiatement après le dépouillement de chaque scrutin. Cette formalité, qui a pour but d'assurer le secret des votes, est essentielle et doit être mentionnée au procès-verbal. Toutefois, lorsqu'il résulte de l'instruction que cette opération a eu lieu en présence de l'assemblée, immédiatement après le dépouillement du scrutin, et que ce fait n'est pas démenti par le procès-verbal, il y a lieu de maintenir l'élection (1).

108. — Lorsque des réclamations sont élevées à l'occasion des noms inscrits sur les bulletins, l'usage est de conserver les bulletins contestés pour les annexer au procès-verbal, à l'appui des réclamations. Cependant, si l'état matériel de ces bulletins avait été constaté au procès-verbal et qu'ils eussent été brûlés comme les autres, il n'y aurait pas lieu d'annuler l'élection parce qu'ils n'auraient pas été conservés (2).

Art. 47. Les deux tours de scrutin prévus par l'art. 45 ci-dessus peuvent avoir lieu le même jour;

---

(1) Arrêt du 30 mai 1834, Berthault, 340; 26 août 1835, élections du département de la Seine, 535.

(2) 23 mai 1834, Cassaignard, 320.

mais chaque scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins.

Trois membres au moins du bureau, y compris le secrétaire, doivent toujours être présents.

109.—Il a été décidé que l'élection d'un conseiller d'arrondissement était valable, si le procès-verbal énonçait que le premier scrutin avait été ouvert à dix heures, et fermé après une attente de trois heures; et le second ouvert à une heure, et fermé à quatre heures un quart, bien que le dépouillement du premier scrutin ne pût avoir été fait après une heure, sans restreindre les trois heures exigées par la loi pour la validité du second scrutin (26 juillet 1837, Élect. de Commercy).

De même, l'élection n'est pas nulle par le motif que le procès-verbal qui l'aurait constatée aurait mentionné indistinctement l'ouverture des opérations électorales et celle du scrutin, et que, dans ce cas, le temps nécessaire pour l'accomplissement des formalités ou préliminaires aurait absorbé les trois heures pendant lesquelles le scrutin doit rester ouvert, si aucune réclamation ne s'est élevée à cet égard dans l'assemblée (1er août 1837, Élect. de Lens).

Une assemblée électorale ne peut procéder à trois tours de scrutin dans la même journée, lorsqu'elle a à faire deux nominations distinctes, une pour le conseil général et une pour le conseil d'arrondissement; il y aurait lieu, dans ce cas, de prononcer la nullité de l'élection faite au troisième scrutin (1).

---

(1) 11 juin 1834, Menard et consorts, 377.

A l'occasion du pourvoi qui a donné lieu à cette décision, M. le ministre de l'intérieur faisait observer que la loi défend trois scrutins dans un seul jour, sans distinction d'élections ; il a rappelé à ce sujet le projet de loi qui prescrivait de ne pas procéder, le même jour, à l'élection des conseillers de département et à celle des conseillers d'arrondissement, parce que, disait le rapporteur, il y aurait à craindre le scrutin du soir et les désordres, et que l'assemblée pourrait être tentée de prolonger fort avant dans la soirée les opérations du scrutin. La loi, ajoutait le ministre, a pris un terme moyen en permettant deux scrutins dans un seul jour, sans défendre de commencer l'élection d'arrondissement, quand celle de département serait terminée en un seul scrutin; mais, en aucun cas, trois scrutins ne peuvent avoir lieu dans la même journée (1).

110. — Le § 2 de cet article exige la présence continuelle de trois membres au moins du bureau, y compris le secrétaire ; toutefois, si aucun bulletin n'avait été déposé pendant que le bureau se trouvait réduit à deux membres présents, il y aurait lieu de maintenir l'opération (2).

Le conseil d'état a même décidé que l'élection devait être également maintenue lorsque, déduction faite des suffrages déposés dans l'urne en l'absence

---

(1) Ces principes ne sont point applicables au département de la Seine. *Voyez* § 4, art. 5, de la loi du 24 avril 1834, et un arrêt du conseil du 26 août 1835, 536.

(2) 25 septembre 1834, Carretier, 635.

de l'un des trois membres du bureau, la majorité restait encore acquise au candidat (1).

ART. 48. Le bureau statue provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations de l'assemblée.

111. — Il y a cette différence entre le pouvoir du président et celui du bureau, que le président a seul la police de l'assemblée; que, par conséquent, il a seul le droit d'ordonner les mesures propres à maintenir l'ordre et le calme qui doivent accompagner toute élection; tandis que le bureau est constitué juge provisoire des difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations elles-mêmes, par exemple, sur les votes, le droit de suffrage, la validité du scrutin, etc.

Lorsqu'il a été procédé au scrutin sans qu'il soit tenu de liste de votants, le bureau peut, sur la demande de plusieurs électeurs, et du consentement unanime de l'assemblée, ordonner que les bulletins déposés dans l'urne soient brûlés sans être dépouillés et qu'il soit procédé à un nouveau scrutin. En telles circonstances, l'omission au procès-verbal de la mention de la décision du bureau n'entraîne point la nullité des opérations, surtout s'il y a été procédé sans réclamation et de bonne foi (18 mai 1837, Élect. de Ligné).

Lorsque les premiers votants n'ont pas été d'abord successivement inscrits sur la liste destinée à cet

(1) 9 mai 1834, Chaumont Quetry, 180.

effet, cette formalité a pu être remplie postérieurement, à l'aide d'un réappel fait du consentement et sous le contrôle de l'assemblée. En conséquence, un électeur ne peut réclamer contre ce mode d'opérer, après le dépouillement du scrutin, surtout s'il n'a donné lieu, d'après son aveu, à aucune fraude (18 mai 1837, Élect. de Beaumont).

112. — Nous avons vu à l'art. 39 qu'il n'y a aucune incompatibilité légale entre les membres des bureaux des assemblées électorales, pour cause de parenté à un degré plus ou moins rapproché.

On remarquera également que la loi n'interdit pas aux membres du bureau de prendre part aux décisions qui concernent leurs parents à un degré plus ou moins éloigné. Il ne peut donc résulter de ce fait aucun moyen de nullité (1).

La même décision serait applicable dans le cas où un membre du bureau aurait pris part à une décision qui l'intéresserait personnellement. Si l'honneur et la délicatesse font, dans ce cas, un devoir de se récuser, il est certain, d'un autre côté, que la loi n'y oblige pas, sans doute par le motif que les décisions du bureau ne sont jamais que provisoires.

ART. 49. En aucun cas les opérations de l'assemblée électorale ne pourront durer plus de deux jours.

113. — Il résulte de cet article que les deux tours

(1) 28 novembre 1834, Piette, 776.

de scrutin autorisés par les art. 45 et 47 pour chaque élection, ne pourront jamais employer plus de deux journées.

114. — Si, par son arrêté de convocation, le préfet avait prescrit de procéder sans interruption aux élections des conseillers de département et d'arrondissement, il est certain que, sans violer cet article, les opérations pourraient se prolonger pendant quatre jours de suite; car la dernière élection ne serait pas faite par la même assemblée électorale, puisque, comme nous l'avons expliqué, art. 39 et 41, il y aurait lieu de renouveler le bureau et le serment.

Art. 50. Les procès-verbaux des opérations des assemblées remis par les présidents sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, transmis au préfet qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture, lequel prononcera dans le mois.

115. — Les procès-verbaux doivent être rédigés par le secrétaire pendant la durée de l'opération électorale, lus en présence de l'assemblée après le dépouillement du dernier scrutin, et signés par tous les membres du bureau.

Toutefois il a été jugé que, lorsque le procès-verbal n'avait été lu et signé qu'après la clôture de la séance, au retour des membres du bureau qui s'é-

taient absentés, cette irrégularité ne pouvait faire annuler l'élection (1).

Le conseil d'état a même infirmé un arrêté de conseil de préfecture qui avait annulé l'élection de membres de conseils général et d'arrondissement, parce que le procès-verbal n'avait été rédigé et signé que trois jours après les élections. Cette décision a été rendue contrairement à l'opinion de M. le ministre de l'intérieur, qui soutenait que le procès-verbal fait partie des opérations de l'assemblée, et qu'il doit être, par conséquent, rédigé dans les deux jours accordés pour la session (2).

116. — Lorsque la même assemblée procède sans interruption à l'élection d'un conseiller de département et d'arrondissement, un seul procès-verbal suffit pour constater les deux opérations (3).

117. — Mais si les élections étaient faites en deux sessions, il faudrait deux procès-verbaux différents.

118. — La loi investit le préfet du droit de vérifier si toutes les formalités légalement prescrites ont été remplies, et de déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture.

119. — Les contestations qui doivent être soumises au conseil de préfecture sont celles relatives à l'accomplissement des conditions et formalités prescrites par les art. 34 et suivants de la loi, pour la tenue des assemblées électorales, et toutes celles qui

---

(1) 12 décembre 1834, Darhaubé, 809.

(2) 10 juin 1834, Dauzat, 385.

(3) 23 mai 1834, Cassaignard, 320.

ne tiennent pas à la capacité légale des membres élus (1).

Ainsi la question de savoir s'il y a incompatibilité ou non entre les fonctions exercées par le membre élu et la qualité de conseiller de département ou d'arrondissement, est du ressort de l'autorité administrative (2). (*Voy.* néanmoins l'arrêt de la cour royale de Paris, cité au commentaire de l'art. 5.)

120. — Le délai d'un mois accordé au conseil de préfecture pour statuer sur la réclamation du préfet, court à partir du jour de la réception des pièces à la préfecture, et il est de rigueur; de telle sorte que, faute de statuer dans le mois, l'élection serait maintenue (3).

ART. 51. Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité ; si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois, à compter de la réception à la préfecture.

121. — Comme les électeurs inscrits sur les listes et le président de l'assemblée ou de la section ont seuls le droit de concourir à l'élection, de même la

---

(1) Arrêt de cassation, 28 août 1834, Dalloz, 34, 1, 413.
(2) 6 juin 1834, Chardoillet, 361.
(3) 11 juin 1834, Dauzat, 385.

loi a voulu qu'ils eussent seuls le droit d'arguer l'opération de nullité (1).

122. — Remarquez qu'à ce droit se rattache nécessairement le droit corrélatif de soutenir la validité de l'opération (2).

123. — Le droit d'intervenir, soit devant le conseil de préfecture, soit devant le conseil d'état, appartient toujours au conseiller élu, fût-il membre d'une autre assemblée électorale (3).

124. — Les réclamations ou protestations doivent être consignées au procès-verbal, lorsque les électeurs le demandent; mais le refus d'insertion n'entraîne pas nécessairement la nullité des opérations, puisque les réclamants peuvent renouveler ces réclamations dans le délai prescrit par la loi, et suppléer ainsi à cette omission (4).

Art. 52. Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement, qui statue, sauf l'appel.

L'acte d'appel devra, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause sera jugée sommairement et conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du 19 avril 1831.

125. — Cet article renferme des dispositions fort

---

(1) 25 juillet 1834, Martin, 493.
(2) *Idem.*
(3) 19 mai 1835, Rigal, 357.
(4) 11 juin 1834, Gossay, 381.

importantes, puisqu'il a pour objet de déterminer la compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'autorité administrative.

La loi attribue en premier ressort au tribunal de première instance de l'arrondissement électoral, les réclamations qui sont fondées sur l'incapacité légale des membres élus.

On entend par capacité légale, la réunion de toutes les conditions que la loi exige pour être électeur ou éligible.

La jouissance des droits civils et politiques, l'âge, le cens, le domicile, constituent la capacité légale.

La loi a voulu que toutes les questions qui se rattachent à l'incapacité légale des membres élus fussent déférées aux tribunaux ordinaires, parce qu'en principe, ces tribunaux sont chargés de décider toutes les contestations qui s'élèvent relativement à l'état civil ou politique des citoyens.

Le conseil d'état a annulé un grand nombre d'arrêtés de conseils de préfecture qui avaient excédé leurs attributions, en jugeant des difficultés relatives à la capacité légale des membres élus.

Ainsi, lorsqu'il est nécessaire, pour statuer sur la validité de l'élection, d'apprécier la valeur d'une déclaration de changement de domicile d'un membre élu au conseil d'arrondissement, cette appréciation doit être demandée aux tribunaux, préalablement à la décision du conseil de préfecture auquel l'annulation de l'élection a été demandée (1).

---

(1) 12 janvier 1835, Mullye, 20.

De même, lorsque la validité d'une élection est contestée par le motif que parmi les contributions comptées à l'élu, pour acquitter le cens de l'éligibilité, il y en aurait une partie qui devrait être appliquée à ses cohéritiers ou à ses coacquéreurs, ou qui ne devait pas lui être attribuée, soit parce qu'il avait vendu une portion de ses immeubles avant le jour de l'élection, soit parce qu'à cette époque il n'avait pas encore la possession annale d'immeubles nouveaux acquis par lui, soit parce qu'il se prévalait des contributions de sa belle-mère, à lui déléguées, le jugement de ces questions appartient à l'autorité judiciaire, seule compétente pour juger les questions relatives au payement, à l'attribution et à la délégation des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres (1).

126. — Mais, suivant une ordonnance du conseil d'état (2), il en est autrement de la contribution des patentes; et la question de savoir si la patente délivrée au nom du père peut être comptée au fils, par le motif que le père aurait quitté le commerce et que l'impôt est réellement acquitté par le fils, cette question, disons-nous, suivant l'ordonnance précitée, serait du ressort du conseil de préfecture, parce que tous les faits relatifs à l'assiette de la patente ne peuvent être appréciés que par l'autorité administrative.

(1) 4 juillet 1834, Miquen, 440; 14 novembre 1834. Beauvais, Poque, 725; 12 décembre 1834, Amand, 814; 19 décembre 1834, Calmès, 839; 27 février 1835, Miquen; 30 mars 1835, Barbier, 252; 11 juin 1835, 395.

(2) 4 juillet 1834, Miquen.

M. le ministre de l'intérieur avait pensé que la question de savoir à qui du père ou du fils devait être attribuée la contribution de la patente, était une question essentiellement judiciaire.

On ne voit pas, en effet, pourquoi les tribunaux ordinaires ne seraient pas aussi compétents pour examiner cette question qu'ils le sont lorsqu'il s'agit de décider à qui, de deux citoyens, doit être attribuée la contribution foncière ou des portes et fenêtres d'un immeuble dont la propriété est contestée. Sans doute l'autorité administrative est chargée par la loi du 1er brumaire an VII de régler tout ce qui a rapport à l'assiette de la patente; mais il en est de même pour les autres contributions directes, et ce n'est pas une raison suffisante pour enlever aux tribunaux la connaissance d'une question qui se rattache évidemment à la capacité légale du membre élu. Aussi la cour de cassation, chambre des requêtes, a décidé par arrêt du 28 août 1834 (Dalloz, 34, 1, 413) que les questions qui se rattachent au payement et à l'attribution de l'impôt de la patente rentrent dans les conditions relatives au cens exigé; que, par conséquent, les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour les décider.

127. — Par l'ordonnance précitée, le conseil d'état a jugé que la patente ne peut jamais compter qu'à celui au nom duquel elle a été délivrée.

Dans l'espèce, cette décision est à l'abri de toute critique, puisqu'il est certain qu'aucune disposition de la loi du 19 avril 1831 n'autorise le père à déléguer le montant de sa patente à son fils.

Cette doctrine est d'ailleurs conforme à deux ar-

rêts, l'un de la cour de Rennes, du 24 décembre 1828 (1), l'autre de la cour de Nancy, du 16 juin 1830 (2).

Ces diverses décisions sont fondées sur ce que les art. 9 de la loi du 6 fructidor an IV et 25 de la loi du 1er brumaire an VII portent expressément que les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux qui les obtiennent.

La même doctrine serait-elle applicable à la veuve ou à la femme séparée de corps ou divorcée, qui aurait délégué le montant de sa patente à un de ses fils, petits-fils, gendres ou petits-gendres?

Nous pensons que, dans ce cas, la délégation de la patente serait valable.

En effet, l'art. 8 de la loi du 19 avril 1831 porte: Les contributions *directes* payées par une veuve ou par une femme séparée de corps ou divorcée seront *comptées* à celui de ses fils, petits-fils, gendres ou petits-gendres qu'elle désignera.

Or, suivant l'art. 4 de la même loi, parmi les contributions *directes* qui confèrent le droit électoral, figure *l'impôt des patentes*.

Rien ne s'oppose donc à ce que la mère ou l'aïeule délègue l'impôt de sa patente aussi bien que ses autres contributions directes.

L'objection tirée de l'art. 9 de la loi du 6 fructidor an IV, et de l'art. 25 de celle du 1er brumaire an VII, nous paraît entièrement à côté de la question.

Si ces lois veulent que la patente soit personnelle

---

(1) Dalloz, 1829, 2, 48.
(2) Dalloz, 1830, 2, 203.

et ne puisse servir qu'à celui qui l'a acquise, c'est évidemment en ce sens que, nul Français exerçant une industrie ne peut se prévaloir de la patente délivrée au nom d'un autre, pour se soustraire au payement de l'impôt établi sur l'industrie qu'il exerce. Mais ces lois fiscales, qui sont antérieures à celle de 1831 de plus de 30 années, n'ont jamais eu en vue de prohiber la délégation de la patente pour former le cens électoral.

Il faudrait donc trouver dans la loi spéciale sur les élections une disposition expresse qui ne s'y rencontre pas, pour empêcher la veuve, la femme séparée de corps ou divorcée, de déléguer sa patente à celui de ses fils, petits-fils, gendres ou petits-gendres qu'il lui plaira de désigner.

128. — Bien que les tribunaux civils soient seuls compétents pour connaître des demandes relatives à la capacité légale et, par conséquent, qui tendent à faire comprendre sur les listes ou à en faire exclure certains électeurs ou éligibles, cependant il est hors de doute que ces tribunaux ne peuvent connaître des contestations relatives à la confection des listes électorales.

C'est ce que le conseil d'état a décidé, en matière d'élections municipales, en annulant un jugement du tribunal de Nîmes qui s'était déclaré compétent pour prononcer sur la demande formée par plusieurs électeurs de Beaucaire, tendant à ce que la liste des électeurs municipaux mentionnât la section à laquelle chaque électeur appartenait par son domicile réel dans la ville (1).

(1) 26 août 1834, 615.

Cette doctrine est entièrement applicable aux élections départementales, et il est certain que les formalités relatives à la confection des listes sont purement administratives, et qu'il n'appartient pas aux tribunaux, de s'immiscer dans cette opération.

Leur compétence ne commence que lorsque l'électeur ou l'éligible étant inscrit sur la liste ou en étant exclu, il y a lieu d'examiner s'il doit être maintenu, réintégré ou rayé définitivement.

Art. 53. Le recours au conseil d'état sera exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais.

129. — Cet article, comme on le voit, attribue au comité du contentieux et de justice administrative du conseil d'état la connaissance des recours exercés contre les arrêtés des conseils de préfecture, et décide en outre que ces recours seront jugés publiquement et sans frais.

D'après l'ordonnance du 26 février 1831, toutes les affaires portées au comité du contentieux sont jugées en audience publique.

La loi a voulu qu'en matière électorale les recours fussent jugés sans frais, pour garantir l'indépendance des élections en facilitant les moyens de recours; il résulte de cette disposition que le ministère des avocats aux conseils n'est pas nécessaire pour former le recours (1).

---

(1) Juin 1834, Laget, 362.

130. — Du reste, la loi n'a point dérogé aux autres dispositions prescrites par le décret du 22 juillet 1806, contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au conseil d'état, non plus qu'aux principes consacrés comme règles par la jurisprudence du conseil. (*Voyez* toutefois l'article suivant.)

131. — Ainsi, comme en toute autre matière contentieuse, le délai de recours au conseil d'état en matière d'élections départementales est de trois mois, à partir du jour de la notification de l'arrêté attaqué (1).

M. le ministre de l'intérieur avait pensé qu'en matière électorale le délai ne devait être que de dix jours, comme pour les appels des jugements rendus par les tribunaux de première instance; mais le conseil d'état a repoussé ce système, qui aurait apporté au décret de 1806 une dérogation que la loi n'a pas consacrée.

Le recours au conseil d'état serait tardif s'il était formé plus de trois mois après la notification de l'arrêt attaqué, bien que le retard ne provînt que de ce que ce recours aurait été adressé au ministre de l'intérieur par suite d'une faute de copiste qui aurait fait croire que l'arrêté aurait été rendu par le préfet et non par le conseil de préfecture (20 juillet 1836, Élect. de Pinol).

Remarquez que, pour le département de la Corse, le délai du recours est de cinq mois, conformément

(1) 2 mai 1834, Theulier, 263; 11 juin 1834, Vialène, 400.

à l'art. 13 du décret du 22 juillet et à l'art. 172 du code de procédure civile (1).

132. — Le conseil d'état, n'étant qu'une juridiction d'appel, ne peut connaître pour la première fois des griefs qui n'auraient point été allégués devant le conseil de préfecture (2).

133. — Nous avons vu à l'art. 51, que le droit d'attaquer ou de défendre l'élection devant le conseil de préfecture appartient à tous les membres de l'assemblée électorale, et même au membre élu, quoique faisant partie d'une autre assemblée.

Le conseil d'état, se fondant sur la disposition de cet article, a décidé que la faculté du recours au conseil d'état n'est pas limitée aux électeurs qui ont demandé la nullité, ni à ceux des électeurs qui, soutenant la validité, ont été parties devant le conseil de préfecture ; que dans tous les cas où les électeurs n'avaient pas été mis à même de se présenter devant le conseil de préfecture, ces électeurs avaient le droit de déférer directement au conseil d'état l'arrêté du conseil de préfecture contre lequel, en raison de la brièveté des délais, ils ne pourraient former tierce-opposition (3).

134. — Par les mêmes motifs, le conseiller élu qui, ayant eu connaissance de la réclamation adressée au conseil de préfecture contre son élection, ne s'est pas défendu, n'en conserve pas moins le droit

---

(1) 12 décembre 1834, Palicani, 816.

(2) 6 juin 1834, Laget, 361, 28 novembre 1831. Laborde, 774; *id.* Piette, 776; 31 mars 1835, Barbier, 252.

(3) 25 juillet 1834, Martin, 493.

de se pourvoir au conseil d'état contre l'arrêté qui a prononcé l'annulation de son élection (1).

135. — Il n'est pas nécessaire, à peine de nullité, que la signature des parties qui forment un recours au conseil d'état soit légalisée par le maire de la commune où elles ont leur domicile : il suffit que cette légalisation soit faite par le sous-préfet de l'arrondissement (2).

Art. 54. Le recours devant le conseil d'état sera suspensif lorsqu'il sera exercé par le conseiller élu.

L'appel des jugements des tribunaux ne sera pas suspensif lorsqu'il sera interjeté par le préfet.

136. — En général, le recours au conseil d'état n'est pas suspensif de sa nature. C'est ce que décide formellement l'art. 3 du décret du 22 juillet 1806.

137. — Mais on a pensé qu'en matière d'élections départementales, il était nécessaire de permettre aux conseillers élus d'exercer leurs fonctions, nonobstant l'arrêté du conseil de préfecture ou le jugement du tribunal qui aurait annulé leur élection.

C'est au préfet de faire ses diligences pour obtenir un arrêt définitif.

TITRE VII. — Dispositions transitoires.

Art. 55. L'élection des conseils généraux et des conseils d'arrondissement sera faite dans le délai de

---

(1) 30 mai 1834, Lagarde, 337.
(2) 6 juin 1834, Laget, 362.

six mois, à dater de la promulgation de la présente loi.

ART. 56. Le tableau des réunions de canton prescrites par l'art. 3 de la présente loi, dans les départements qui ont plus de trente cantons, sera communiqué aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement institués en vertu de la présente loi, dans leur plus prochaine session.

Les observations que pourraient faire ces conseils sur les réunions de canton seront imprimées et distribuées aux chambres.

ART. 57. La présente loi n'est pas applicable au département de la Seine : il sera statué à son égard par une loi spéciale. (*Voyez* d'autre part.)

ORGANISATION PARTICULIÈRE

DU CONSEIL GÉNÉRAL

ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DE LA SEINE.

138.— L'organisation départementale et municipale du département de la Seine, et de Paris en particulier, a de tout temps appelé l'attention du législateur. Paris, par sa nombreuse population, l'influence de ses idées sur la France et l'Europe entière, ses richesses et son industrie, sera toujours une ville à part entre toutes les autres : de là pour le gouvernement, la nécessité d'organiser l'administration de cette capitale sur d'autres bases que celles adoptées pour les autres communes du royaume.

On ne peut avoir oublié l'immense pouvoir qu'exerça, pendant les premières années de la révolution, la commune de Paris; la proclamation du conseil municipal qui, en 1814, porta la première atteinte à l'autorité de Napoléon; les actes de la commission municipale qui, en 1830, jetèrent les premiers fondements du gouvernement de juillet.

139. — Si la loi du 23 avril 1834 n'a pas nettement tranché toutes les difficultés qu'elle avait à résoudre, on doit au moins reconnaître qu'elle a introduit d'importantes améliorations dans l'organisation du département de la Seine et de la ville de Paris, en prenant, conformément aux promesses de la charte,

l'élection pour base de la représentation municipale et départementale.

140. — Une remarque à faire, c'est que le conseil général du département de la Seine n'est plus, comme sous la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 17, le conseil municipal de Paris. D'après la loi nouvelle, art. 14, le conseil municipal est composé seulement des trente-six membres élus *intra muros* : les conseillers généraux élus dans les arrondissements ruraux ne peuvent donc en faire partie. Du reste, les attributions du conseil général de la Seine n'ont pas été modifiées, et elles sont réglées par les mêmes lois, ordonnances et règlements en vigueur pour tous les autres conseils de département.

Comme la loi du 23 avril 1834 se réfère à presque toutes les dispositions de celle du 22 juin 1833, il suffit d'en donner le texte, en renvoyant, pour les difficultés, aux explications de cette dernière loi.

LOI

SUR L'ORGANISATION DU CONSEIL GÉNÉRAL ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DE LA SEINE, ET L'ORGANISATION MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS.

(20-23 avril 1834.)

TITRE PREMIER. — Du conseil général du département de la Seine.

ART. 1er. Le conseil général du département de la Seine se compose de quarante-quatre membres.

ART. 2. Les douze arrondissements de la ville de Paris nomment chacun trois membres du conseil général du département, et les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, chacun quatre. Les mem-

bres choisis par les arrondissements de Paris sont pris parmi les éligibles ayant leur domicile réel à Paris.

ART. 3. Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine.

Sont appelés à ces assemblées :

1° Tous les citoyens portés sur les listes électorales formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831;

2° Les électeurs qui, ayant leur domicile réel à Paris, ne sont pas portés sur ces listes, parce qu'ils ont leur domicile politique dans un autre département où ils exercent et continueront d'exercer tous leurs droits d'électeurs, conformément aux lois existantes;

3° Les officiers des armées de terre et de mer, en retraite, jouissant d'une pension de retraite de douze cents francs au moins, et ayant depuis cinq ans leur domicile réel dans le département de la Seine.

4° Les membres des cours, ceux des tribunaux de première instance et de commerce siégeant à Paris;

5° Les membres de l'Institut et autres sociétés savantes instituées par une loi;

6° Les avocats aux conseils du roi et à la cour de cassation, les notaires et les avoués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions dans le département de la Seine;

7° Les docteurs et licenciés en droit inscrits depuis dix années non interrompues sur le tableau des avocats près les cours et tribunaux dans le département de la Seine;

8° Les professeurs au collége de France, au Muséum d'histoire naturelle, à l'Ecole polytechnique, et les docteurs et licenciés d'une ou de plusieurs des facultés de droit, de médecine, des sciences et des lettres, titulaires des chaires d'enseignement supérieur ou secondaire dans les écoles de l'état, situées dans le département de la Seine.

9° Les docteurs en médecine, après un exercice de dix années consécutives dans la ville de Paris, dûment constaté par le payement ou par l'exemption régulière du droit de patente.

ART. 4. Sont appliquées à la confection des listes les dispositions de la loi du 19 avril 1831 qui y sont relatives.

ART. 5. Aucun scrutin n'est valable si la moitié plus un des électeurs inscrits n'a voté.

Nul n'est élu s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés.

Lorsqu'il y aura plusieurs membres du conseil général à élire, on procèdera par scrutin de liste.

Après les deux premiers tours de scrutin, si l'élection n'est point faite, le bureau proclame le nom des candidats qui ont obtenu le plus de suffrages en nombre double de celui des membres à élire. Au troisième tour de scrutin, les suffrages ne pourront être valablement donnés qu'aux candidats ainsi proclamés.

Lorsque l'élection n'a pu être faite faute d'un nombre suffisant d'électeurs, ou est déclarée nulle pour quelque cause que ce soit, le préfet du département de la Seine assigne un jour, dans la quinzaine suivante, pour procéder de nouveau à l'élection (1).

ART. 6. Les colléges électoraux et leurs sections sont présidés par le maire, par ses adjoints, suivant l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux de l'arrondissement ou de la commune où l'élection a lieu, suivant l'ordre de leur inscription au tableau.

Les quatre scrutateurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents ; le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire.

L'élection a lieu par un seul collége dans chacun des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

ART. 7. La tenue des assemblées électorales a lieu conformément aux dispositions contenues dans les art. 41, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56 et 58 de la loi du 19 avril 1831, et les art. 50 et 51 de la loi du 21 mars 1831.

TITRE II.—Des conseils d'arrondissement du département de la Seine.

ART. 8. Les conseillers d'arrondissement sont élus dans chacun des cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, par des assemblées électorales composées des électeurs appartenant à chaque canton, et portés sur les listes, conformément aux dispositions des art. 3 et 4 de la présente loi.

ART. 9. Il n'y aura point de conseil d'arrondissement pour la ville de Paris.

ART. 10. Toutes les dispositions de la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation départementale, qui ne sont pas contraires aux dispositions précédentes, sont applicables au conseil général du département de la Seine et aux conseils des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

TITRE III.— De l'organisation municipale de la ville de Paris.

ART. 11. Le corps municipal de Paris se compose du préfet du dépar-

---

(1) Le conseil d'état a décidé que le § 4 de cet article, en déterminant les règles à observer pour trois tours de scrutin seulement, ne suppose pas le cas où il puisse être procédé à un plus grand nombre de scrutins ; que, par conséquent, lorsque les trois tours de scrutin ont eu lieu sans résultat, la première opération électorale se trouve consommée, et le préfet de la Seine doit ordonner une nouvelle convocation dans la quinzaine suivante. (*Arrêts du conseil*, 1835, p. 535.)

tement de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris.

ART. 12. Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des douze arrondissements de Paris.

Ils sont choisis par le roi, pour chaque arrondissement, sur une liste de douze candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans, et toujours révocables.

ART. 13. En exécution de l'article précédent, les électeurs qui ont concouru, à Paris, à la nomination des membres du conseil général, sont convoqués, tous les trois ans, pour procéder, par un scrutin de liste, à la désignation de douze citoyens réunissant les conditions d'éligibilité que la loi a déterminées pour les membres du conseil général. Ces candidats sont indéfiniment rééligibles.

Pour que le scrutin soit valable, la majorité absolue des votes exprimés est nécessaire au premier tour; la majorité relative suffit au second tour de scrutin.

ART. 14. Le conseil municipal de la ville de Paris se compose des trente-six membres qui, en exécution des art. 2 et 3, sont élus par les douze arrondissements de Paris pour faire partie du conseil général du département de la Seine.

ART. 15. Le roi nomme chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil.

Le secrétaire est élu, chaque année, par les membres du conseil et parmi eux.

ART. 16. Le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal; ils y ont voix consultative.

ART. 17. Le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine. Il ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le préfet, et lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance.

ART. 18. Il y a chaque année une session ordinaire, qui est spécialement consacrée à la présentation et à la discussion du budget. Cette session ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil un mois au moins à l'avance.

ART. 19. Lorsqu'un membre du conseil a manqué à une session ordinaire et à trois convocations extraordinaires consécutives, sans excuses légitimes ou empêchements admis par le conseil, il est déclaré démissionnaire par un arrêté du préfet, et il sera procédé à une élection nouvelle.

ART. 20. Les membres du conseil municipal prêtent serment la première fois qu'ils prennent séance, s'ils ne l'ont déjà prêté en qualité de membres du conseil général.

ART. 21. Les dispositions des art. 5, 6, 18, 19, 20, 21 de la loi du 21 mars 1831, relatifs aux incompatibilités, et l'art. 11 de la loi du 22 juin

1833, relatif au cas de vacance, sont applicables aux maires, aux adjoints et aux membres du conseil municipal de la ville de Paris.

Il en est de même des art. 27, 28, 29 et 30 de la loi du 21 mars 1831, relatifs à l'irrégularité des délibérations des conseils municipaux et à leur dissolution.

Art. 22. La présente loi sera mise à exécution avant le 1er janvier 1835.

DEUXIÈME PARTIE.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

LOI

SUR LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

Louis-Philippe, Roi des Français,

A tous présents et à venir, *salut.*

Nous avons proposé, les chambres ont adopté, *nous avons ordonné et ordonnons* ce qui suit :

TITRE PREMIER. — Des attributions des conseils généraux.

Art. 1er. Le conseil général du département répartit, chaque année, les contributions directes entre les arrondissements, conformément aux règles établies par les lois.

Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les conseils d'arrondissement en réduction du contingent assigné à l'arrondissement.

Art. 2. Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil d'arrondissement.

Art. 3. Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

Art. 4. Le conseil général délibère :

1° Sur les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département;

2° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales;

3° Sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux;

4° Sur le mode de gestion des propriétés départementales ;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence prévus par l'art. 36 ci-après ;

6° Sur les transactions qui concernent les droits du département ;

7° Sur l'acceptation des dons et legs faits au département ;

8° Sur le classement et la direction des routes départementales ;

9° Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département;

10° Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourrir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département ;

11° Sur la concession, à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental;

12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'état, et qui intéressent le département ;

13° Sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

14° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et sous-préfectures ;

15° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles;

16° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements.

Art. 5. Les délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique.

Art. 6. Le conseil général donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux ;

2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes ;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés ;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il est consulté par l'administration.

Art. 7. Le conseil général peut adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Art. 8. Le conseil général vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département.

Art. 9. Les dépenses à inscrire au budget du département sont :

1° Les dépenses ordinaires pour lesquelles il est créé des ressources annuelles au budget de l'état ;

2° Les dépenses facultatives d'utilité départementale ;

3° Les dépenses extraordinaires autorisées par des lois spéciales ;

4° Les dépenses mises à la charge des départements ou autorisées par des lois spéciales.

Art. 10. Les recettes du département se composent :

1° Du produit des centimes additionnels aux contributions directes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires des départements et de la part allouée au département dans le fonds commun établi par la même loi ;

2° Du produit des centimes additionnels facultatifs votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances ;

3° Du produit des centimes additionnels extraordinaires imposés en vertu de lois spéciales ;

4° Du produit des centimes additionnels affectés par les lois générales à diverses branches du service public ;

5° Du revenu et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental ;

6° Du revenu et du produit des autres propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières ;

7° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ;

8° Du produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département par les lois.

Art. 11. Le budget du département est présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, et réglé définitivement par ordonnance royale.

Il est divisé en sections.

Art. 12. La première section comprend les dépenses ordinaires suivantes :

1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux ;

2° Les contributions dues par les propriétés du département ;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture ;

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie ;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales ;

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés

8° Les loyers, mobiliers et menues dépenses des cours et tribunaux et les menues dépenses des justices de paix ;

9° Le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux ;

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie ;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois ;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents ;

13° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury ;

14° Les frais de tenue des colléges et des assemblées convoqués pour nommer les membres de la chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement ;

15° Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses du département ;

16° La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil ;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties ;

18° Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles ;

19° Les dépenses de garde et conservation des archives du département.

Art. 13. Il est pourvu à ces dépenses au moyen :

1° Des centimes affectés à cet emploi par la loi de finances ;

2° De la part allouée au département dans le fonds commun ;

3° Des produits éventuels énoncés aux nos 6, 7 et 8 de l'art. 10.

Art. 14. Les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, aux termes de l'art. 12, peuvent y être inscrites ou être augmentées d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget.

Art. 15. Aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans la première section du budget.

Art. 16. La seconde section comprend les dépenses facultatives d'utilité départementale.

Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énoncées en l'art. 12.

Art. 17. Il est pourvu aux dépenses portées dans la seconde section du budget, au moyen des centimes additionnels facultatifs et des produits énoncés au n° 5 de l'art. 10.

Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun, dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée aux départements, à titre de secours, pour com-

plément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

La répartition du fonds commun sera réglée annuellement par ordonnance royale insérée dans le Bulletin des Lois.

Art. 18. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget.

Art. 19. Des sections particulières comprennent les dépenses imputées sur des centimes spéciaux ou extraordinaires. Aucune dépense ne peut y être imputée que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir.

Art. 20. Les dettes départementales contractées pour des dépenses ordinaires seront portées à la première section du budget, et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses.

Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil général dans la seconde section; et dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

Art. 21. Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général, et les fonds restés libres seront cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine.

Art. 22. Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits.

Les rôles et états de produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires.

Art. 23. Le comptable chargé du service des dépenses départementales ne peut payer que sur des mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département.

Art. 24. Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet :

1° Des recettes et dépenses, conformément aux budgets du déparment;

2° Du fonds de non-valeurs ;

3° Du produit des centimes additionnels spécialement affectés, par les lois générales, à diverses branches du service public.

Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement, par son président, au ministre chargé de l'administration départementale.

Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par ordonnance royale.

Art. 25. Les budgets et les comptes du département, définitivement réglés, sont rendus publics par la voie de l'impression.

Art. 26. Le conseil général peut ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou procès-verbaux.

Les procès-verbaux, rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance, contiendront l'analyse de la discussion : les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y seront pas insérés.

Art. 27. Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois.

Art. 28. Si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale.

Art. 29. Les délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, ainsi qu'aux changements de destination des édifices et bâtiments départementaux, doivent être approuvées par une ordonnance royale, le conseil d'état entendu.

Toutefois, l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour les acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas vingt mille francs.

Art. 30. Les délibérations du conseil général relatives au mode de gestion des propriétés départementales sont soumises à l'approbation du ministre compétent.

En cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoirement à la gestion.

Art. 31. L'acceptation ou le refus des legs et donations faits au département ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, le conseil d'état entendu.

Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les legs et dons faits au département : l'ordonnance d'autorisation qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation.

Art. 32. Lorsque les dépenses de constructions, de reconstructions ou réparations des édifices départementaux sont évaluées à plus de cinquante mille francs, les projets et les devis doivent être préalablement soumis au ministre chargé de l'administration des communes.

Art. 33. Les contributions extraordinaires que le conseil général voterait pour subvenir aux dépenses du département ne peuvent être autorisées que par une loi.

Art. 34. Dans le cas où le conseil général voterait un emprunt pour subvenir à des dépenses du département, cet emprunt ne peut être contracté qu'en vertu d'une loi.

Art. 35. En cas de désaccord sur la répartition de la dépense de travaux intéressant à la fois le département et les communes, il est statué par ordonnance du roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus.

Art. 36. Les actions du département sont exercées par le préfet, en vertu des délibérations du conseil général, et avec l'autorisation du roi en son conseil d'état.

Le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Le préfet peut, en vertu des délibérations du conseil général et sans autre autorisation, défendre à toute action.

En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable.

Il fait tous les actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance.

En cas de litige entre l'état et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

Art. 37. Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation.

Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeure suspendu.

Art. 38. Les transactions délibérées par le conseil général ne peuvent être autorisées que par ordonnance du roi, le conseil d'état entendu.

TITRE II. — Des attributions des conseils d'arrondissement.

Art. 39. La session ordinaire du conseil d'arrondissement se divise en deux parties : la première précède et la seconde suit la session du conseil général.

Art. 40. Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes.

Art. 41. Le conseil d'arrondissement donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux;

2° Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ;

3° Sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et des marchés ;

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes, ou les communes et le département ;

5° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration.

Art. 42. Le conseil d'arrondissement peut donner son avis :

1° Sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement.

2° Sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ;

3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices ;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement.

Art. 43. Le préfet communique au conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non-valeurs, en ce qui concerne l'arrondissement.

Art. 44. Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche l'arrondissement.

Art. 45. Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes.

Art. 46. Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes.

Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions.

En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement.

Art. 47. Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il

se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois.

La présente loi, discutée, délibérée et adoptée par la chambre des pairs et par celle des députés, et sanctionnée par nous cejourd'hui sera exécutée comme loi de l'état.

DONNONS EN MANDEMENT à nos cours et tribunaux, préfets, corps administratifs et tous autres, que les présentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, observer et maintenir, et, pour les rendre plus notoires à tous, ils les fassent publier et enregistrer partout où besoin sera : et, afin que ce soit chose ferme et stable à toujours, nous y avons fait mettre notre sceau.

Fait au palais des Tuileries, le 10 mai 1838.

LOUIS-PHILIPPE.

Vu et scellé du grand sceau :
Le garde des sceaux de France, ministre secrétaire d'état au département de la justice et des cultes.
BARTHE.

Par le Roi :
Le ministre secrétaire d'état au département de l'intérieur.
MONTALIVET.

TITRE PREMIER.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

CHAPITRE PREMIER.

DIVISION DE CES ATTRIBUTIONS :

1° Sous l'autorité du pouvoir législatif;
2° Sous l'autorité du roi.

141. — Les attributions des conseils de département, créées par le décret du 22 décembre 1789, tour à tour réduites, étendues ou modifiées, selon les convenances du gouvernement, la nécessité des choses ou la seule force des circonstances, demandaient depuis longtemps à être déterminées avec précision et mises sous la sauvegarde de la loi.

142. — En 1828, dans le projet de loi présenté à la chambre des députés par M. de Martignac, projet qui, comme la loi de l'an VIII, comprenait tout à la fois l'organisation et les attributions des conseils généraux, on avait réuni dans un seul titre toutes les attributions départementales.

Des causes purement politiques firent rejeter le projet ministériel.

L'art. 69 de la Charte de 1830 avait promis à la France des institutions départementales fondées sur un système électif, et déjà la loi du 22 juin 1833, avait commencé l'accomplissement de cet engagement, en rendant à l'élection le droit de composer

les conseils généraux. Il restait à déterminer leurs attributions.

Deux projets avaient été présentés à cet effet : l'un en 1831, à la chambre des députés ; l'autre en 1837 à la chambre des pairs qui en avait approuvé la rédaction définitive. C'est ce dernier projet qui, après avoir subi l'épreuve de discussions lumineuses et approfondies est devenu la loi du 10 mai 1838.

143. — Deux systèmes, aussi différents par leurs points de départ que par leurs résultats, étaient en présence dans ce débat.

Confirmerait-on le grand principe d'unité nationale posé par l'assemblée constituante, développé par les lois des 22 frimaire et 28 pluviôse an VIII, en ne considérant le département que comme une fraction du grand tout dont il fait partie et, par conséquent, en subordonnant, dans tous les cas, l'action de ses représentants à l'autorité soit du pouvoir législatif, soit du roi, suivant les circonstances et la nature des actes ?

Ou bien, au contraire, devait-on détruire cette grande unité, en fractionnant le territoire de la France en quatre-vingt-six provinces distinctes, isolées d'un centre commun, et pouvant agir souverainement, au moins en ce qui concernerait les intérêts locaux ?

Tels étaient les deux systèmes qui pouvaient se présenter sur le terrain de la discussion.

Eh bien, chose remarquable, et qui prouve combien le grand principe d'unité établi en 1789 a pénétré profondément dans nos mœurs, aucun orateur n'a réclamé l'émancipation politique des départements, et la reconstitution des anciennes provinces.

C'est que l'unité, la centralisation est essentiellement liée à l'existence même de la France, dont elle fait la force : c'est qu'elle est établie plutôt dans l'intérêt des localités que dans l'intérêt du gouvernement.

Sans doute, l'excès de centralisation est un abus; mais une indépendance illimitée, accordée aux localités, entraînerait des inconvénients beaucoup plus graves.

Tout en reconnaissant ce principe fondamental, un orateur de la chambre des députés, M. Béchard, a critiqué l'ensemble du projet. L'honorable député a exposé que nos lois partielles sont, en général, dépourvues de lien et d'esprit communs, et qu'au lieu d'être rattachées, comme à une ancre salutaire, à des principes fondamentaux, elles flottent au gré d'une politique de circonstance; ce sont des expédients plus ou moins ingénieux, plutôt que des lois de principes.

« S'il est vrai, a dit M. Béchard, que les conseils généraux doivent, dans l'administration active, remplir un office équivalent à celui des conseils de préfecture dans le contentieux administratif, il faut leur donner vie et action; il faut qu'ils concourent avec le préfet à la gestion des intérêts départementaux. A cela qu'oppose-t-on? qu'il ne faut pas affaiblir le lien de la centralisation. Cette objection ne peut atteindre le système que je défends : je ne demande pas pour les conseils généraux des attributions politiques, je suis zélé partisan de l'unité monarchique; loin de rêver, en insensé, de république fédérative, de priviléges provinciaux, je veux, comme vous, l'unité législative, l'unité gouvernementale, l'unité

administrative. Que le chef de l'état ordonne, par des dispositions générales, différentes branches de l'administration, rien de mieux; mais qu'il n'absorbe pas toutes les forces sociales; qu'au lieu de s'épuiser en détails d'administration locale, il réserve son action puissante pour les intérêts du gouvernement et de l'administration générale. Au pouvoir central, les choses d'un intérêt général; au pouvoir local, les choses d'intérêt local; voilà les conditions d'un bon système administratif. »

A l'appui de ce système, M. Béchard a rappelé les administrations fortes et libres des pays d'États, et l'essai fait par Louis XVI, en 1787, dans les pays d'Élection, essai dont les résultats furent si rapides et si salutaires : il a cité l'Angleterre, les États-Unis, l'Allemagne, la Hollande, la Belgique et l'Espagne, qui possèdent des institutions administratives formées de conseils provinciaux permanents qui gèrent les affaires locales. L'orateur a terminé en demandant l'établissement de commissions permanentes, déléguées par le conseil général, et qui seraient chargées, dans l'intervalle des sessions, de s'occuper, chacune dans sa sphère, d'intérêts spéciaux; il a dit, qu'à cette condition, la loi ferait un pas dans la voie du progrès, tandis qu'autrement, elle ne tendrait qu'à maintenir le régime impérial.

M. Vivien, rapporteur, a repoussé l'assimilation faite par M. Béchard du système proposé avec le régime impérial. « Qu'a fait l'empereur? a dit M. Vivien, qu'est-ce qui a constitué son système? C'est la suppression de l'élection. Les conseils généraux et les conseils municipaux étaient électifs d'après la loi

votée par l'assemblée constituante, et c'est l'abolition de l'élection qui a constitué le régime impérial. Or, depuis la révolution de juillet, vous avez rétabli partout l'élection, vous l'avez rendue à la commune, à l'arrondissement, au département; par là, vous avez détruit le système impérial, vous êtes rentrés dans le système fécond, généreux de l'assemblée constituante: qu'on ne vienne donc pas dire que le système qui régit la France est le système impérial. Maintenant, l'honorable préopinant dit: Ce n'est pas tout, d'avoir rendu l'élection aux conseils généraux, l'élection amène une conséquence nécessaire: il faut que les conseils généraux aient un pouvoir souverain, absolu. Je réponds que cela est impossible, que l'adoption de ce système serait la destruction du gouvernement. L'honorable préopinant dit qu'il ne veut pas d'une république fédérative, qu'il veut l'unité gouvernementale, administrative. L'unité est à ce prix, messieurs, et si vous donnez des pouvoirs souverains, absolus, indépendants aux conseils généraux, vous n'avez plus d'unité gouvernementale, le gouvernement est détruit dans ses racines. Ce n'est pas tout: remarquez que si vous établissiez un tel pouvoir, les conseils généraux seraient plus puissants que vous; car nous ne connaissons pas de pouvoir unique, souverain; la chambre des députés, elle-même, cette grande émanation du pays, cette représentation élective de la France, n'a pas de pouvoir souverain. Il n'y a pas de décision de la chambre qui puisse avoir son effet sans le concours des autres pouvoirs qui contribuent à l'autorité administrative: ainsi, quand l'honorable membre propose de donner

aux conseils généraux des pouvoirs qu'ils exerceraient seuls, de ne pas les subordonner à l'action supérieure, soit du gouvernement, soit des chambres, suivant les circonstances, il propose d'établir une autorité plus grande que la vôtre. Or, je le demande, est-ce là votre intention? »

Nous avons rapporté cette discussion parce qu'elle sert à faire connaître l'esprit général de la loi du 10 mai 1838, qui est de subordonner les attributions des conseils de département à un pouvoir supérieur. Ce pouvoir varie suivant les circonstances; car la loi consacre à cet égard la division tracée par l'assemblée constituante. « Le conseil général, dit M. Vivien dans son rapport, prononce sur les questions qui lui sont soumises, tantôt comme délégué du pouvoir législatif, tantôt comme représentant légal du département, tantôt enfin comme simple conseil du gouvernement; l'étendue de ses pouvoirs se modifie selon le caractère de ces attributions variées. »

144. — Ainsi se trouve confirmée la division établie par le décret du 22 décembre 1789 dans les attributions des conseils de département.

Avant d'entrer dans l'examen de ces diverses attributions, nous croyons nécessaire, pour l'intelligence de ce qui va suivre, de faire connaître sur quels principes de notre droit constitutionnel repose la distinction, établie par l'assemblée constituante, des attributions que les corps administratifs exercent, soit sous l'autorité du pouvoir législatif, soit sous l'autorité du roi.

145. — Ce n'est point dans un esprit de vaine classification que l'assemblée constituante divisa en

deux catégories les attributions confiées par le décret du 22 décembre 1789 aux administrations de département.

Cette division était commandée par le respect dû aux principes constamment reconnus dans notre ancien droit national, aussi bien que par l'intérêt public.

En effet, bien qu'à l'époque de la création des assemblées administratives, il n'existât encore aucune constitution écrite qui eût nettement défini et limité les droits des grands pouvoirs de l'état, il n'échappa point aux esprits supérieurs qui dirigeaient les débats de l'illustre assemblée, que les administrations de département ne devaient être que des corps subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions.

Or, comme ces fonctions, par la force des choses, comprenaient à la fois des objets dont le règlement devait appartenir exclusivement, soit au pouvoir législatif, soit au roi, chef suprême de l'administration, il était nécessaire de subordonner l'action des assemblées administratives, suivant la nature des fonctions qu'elles devaient exercer tour à tour, à l'un et à l'autre de ces deux grands pouvoirs publics.

Ainsi, comme c'était un principe fondamental de l'ancien droit public en France, qu'aucun denier de contribution ne pouvait être levé dans le royaume, sans le consentement des représentants de la nation, ayant pouvoir de faire la loi, l'assemblée constituante décida avec raison que, pour tout ce qui avait rapport à la répartition des contributions, à la confection des rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque localité, les corps adminis-

tratifs étaient placés sous l'autorité et l'inspection du pouvoir législatif.

Par un motif contraire, le roi étant le chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, il était naturel de subordonner à son autorité et à son inspection tous les actes des assemblées départementales ayant pour objet des mesures purement administratives.

La distinction établie, dès 1789, dans les attributions des corps administratifs, était donc conforme aux véritables principes du droit constitutionnel.

Elle n'était pas moins utile dans l'intérêt public.

« L'État est un, dit l'instruction du 8 janvier 1790;
« les départements ne sont que des sections d'un
« même tout : une administration uniforme doit
« donc les embrasser tous dans un régime commun.
« Si les corps administratifs, indépendants et en
« quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs
« fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les
« principes et les formes de l'administration, la con-
« trariété de leurs mouvements partiels, détruisant
« bientôt la régularité du mouvement général, pro-
« duirait la plus fâcheuse anarchie. »

Les sages principes posés par le décret du 22 décembre 1789 n'avaient pas été textuellement reproduits dans la loi du 28 pluviôse an VIII; néanmoins, il est certain que, même avant la loi du 10 mai 1838, ils avaient conservé toute leur force légale.

146. — On en trouve dans la Charte constitutionnelle la preuve convaincante.

Suivant l'art. 12 de la Charte, au roi seul appartient la puissance exécutive; et, d'après l'art. 13, le

roi est le chef suprême de l'état; il nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les ordonnances et les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Il résulte de ces dispositions que le roi est le chef suprême de l'administration, et qu'il est investi, par la constitution, du droit d'approuver, modifier ou annuler les actes purement administratifs faits pour procurer l'exécution de la loi.

Mais, comme la personne du roi doit rester inviolable et sacrée, le roi n'exerce jamais la puissance exécutive que par délégation, et sous la responsabilité de ses ministres.

C'est donc sous l'autorité du roi et, par délégation, sous l'autorité de ses ministres, que les préfets et autres agents actifs de l'administration, aussi bien que les assemblées administratives délibérantes, sont chargés de pourvoir à cette partie de l'administration que M. Rœderer, dans l'exposé des motifs de la loi de l'an VIII, appelle avec justesse, *la procuration d'action.*

Toutefois, comme la Charte, art. 40, dispose qu'aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi, réservant ainsi à la puissance législative le règlement de tout ce qui est relatif à l'impôt, il suit de cette disposition que les fonctions exercées par les corps administratifs, en ce qui concerne l'impôt, rentrent essentiellement sous l'autorité du pouvoir législatif.

Il est donc certain que la division établie par l'as-

semblée constituante dans la nature des diverses attributions confiées aux assemblées administratives, a reçu de la Charte une nouvelle sanction.

147. — D'après ce que nous venons d'exposer, il est facile de distinguer les fonctions que les conseils de département exercent sous l'autorité du corps législatif, de celles qui leur sont attribuées sous l'autorité du roi.

Règle générale : Toutes les fois que les conseils généraux adoptent des mesures ayant pour objet l'assiette, la répartition, la perception et le compte de l'impôt; en d'autres termes, toutes les fois que leurs actes peuvent affecter de quelque manière que ce soit la condition des contribuables du département, ces corps agissent sous l'autorité de la puissance législative.

Dans tous les autres cas, ils agissent sous l'autorité du roi.

Nous commencerons par exposer les premières de ces attributions; nous nous occuperons ensuite de celles dont ils sont chargés sous l'autorité du roi.

Dans le cours de cet examen, nous ferons ressortir les conséquences importantes qui, dans l'application, résultent de la distinction établie par l'assemblée constituante, distinction sanctionnée par la Charte constitutionnelle et fidèlement suivie par la loi actuellement en vigueur.

PREMIÈRE SECTION.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX SOUS L'AUTORITÉ DU POUVOIR LÉGISLATIF.

CHAPITRE II.

RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS.

---

148. — Le droit de voter l'impôt et d'en fixer tant la quotité que la durée, a toujours été considéré par les peuples libres comme un des attributs les plus essentiels de leur souveraineté.

Rien en effet de plus juste que ceux qui doivent supporter les charges soient appelés à les régler.

Si, moins heureuse que l'Angleterre, la France a été privée pendant plusieurs siècles de toute participation au vote de l'impôt, il faut l'attribuer surtout à l'esprit envahissant de l'autorité royale qui, depuis Louis XIV, parvint à s'élever et à se maintenir seule sur les débris de toutes les anciennes franchises du royaume.

149. — Il était naturel que les états généraux convoqués par le vertueux et infortuné Louis XVI reprissent, au nom de la nation, l'exercice d'un droit qui n'avait jamais cessé de lui appartenir légalement.

Aussi, le jour même de sa constitution en assemblée nationale, le 17 juin 1789, l'assemblée, « voulant assurer la force de l'administration publique « et prévenir les difficultés qui auraient pu traverser « la perception et l'acquit des contributions qui, « n'ayant point été consenties par la nation, étaient « toutes illégales, et par conséquent nulles dans leur

« création, extension et prorogation, déclara, à l'u-
« nanimité des suffrages, consentir provisoirement
« pour la nation, que les impôts et contributions,
« quoique illégalement établis et perçus, conti-
« nueraient d'être levés de la même manière qu'ils
« l'avaient été précédemment. »

Ce décret fut le premier acte législatif de l'assemblée.

Bientôt, par le décret en forme d'instruction du 22 décembre 1789, elle établit en principe que, le droit d'accorder l'impôt appartenait exclusivement au pouvoir législatif.

150. — Toutes les constitutions qui se sont succédé en France depuis cette époque ont répété ce grand axiome de notre droit public, qui a été définitivement consacré par la Charte constitutionnelle.

« Aucun impôt, dit l'art. 40 du pacte fonda-
« mental, ne peut être établi ni perçu s'il n'a été
« consenti par les deux chambres et sanctionné par
« le roi. »

151. — Afin de donner à cette prohibition une sanction pénale qui en assure l'exécution, chaque année, la loi du budget des recettes détermine quels sont les impôts dont la perception est légalement permise et interdit formellement, par une disposition finale, « toutes contributions autres que celles qui sont autorisées par la loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursui-

vis comme concussionnaires; sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception; et, pour exercer cette action devant les tribunaux, les citoyens sont dispensés d'obtenir l'autorisation préalable qui est ordinairement nécessaire pour mettre en jugement un agent administratif pour un fait relatif à ses fonctions. » (Voir les lois de finances, budgets des recettes, depuis celle du 15 mai 1818, art. 94, jusqu'à celle actuellement en vigueur).

152. — Pour donner aux contribuables encore plus de sécurité, l'art. 15 de la Charte exige que toute loi d'impôt soit d'abord votée par la chambre des députés.

Cette disposition ne veut pas dire, comme on l'a prétendu à tort, que la constitution a refusé à la chambre des pairs, partie essentielle du pouvoir législatif, le droit d'amender les propositions d'impôt adoptées par la chambre des députés; mais c'est que la Charte a voulu donner l'initiative du vote des subsides à la branche du pouvoir législatif qui étant le produit de l'élection, représente plus directement les contribuables.

153. — Il ne suffit pas que le pouvoir législatif ait le vote et la sanction de l'impôt; la justice veut en outre que tous les citoyens contribuent, autant que possible, aux charges publiques, sans autre distinction que la différence de leur fortune.

C'est à quoi a également pourvu l'art. 20 de la Charte qui porte :

« Tous les Français contribuent indistinctement et

« dans la proportion de leur fortune aux charges
« de l'état. »

184. — Mais dans l'application, ce principe d'équité naturelle rencontre de graves difficultés.

Comment, en effet, déterminer *exactement* la proportion dans laquelle chaque contribuable serait imposé? Quelle opération, si ce n'est une formule algébrique, inapplicable à cause de sa rigueur mathématique, pourrait fixer la proportionnalité *vraie, absolue*, des charges que chaque citoyen acquitterait en raison exacte de ses moyens?

La loi, comme la raison, ne doit vouloir que ce qui est possible : elle doit donc se contenter de la proportionnalité la plus approximative.

Mais sur quelles bases établir cette proportionnalité?

Depuis un demi-siècle, les efforts du législateur français ont été constamment dirigés vers ce but; et l'on peut dire, à la louange de notre patrie, qu'il n'y a pas de nation au monde, chez laquelle le pouvoir législatif et le gouvernement se soient plus appliqués à améliorer l'assiette et la répartition de l'impôt, en recherchant l'égalité proportionnelle, qui est la justice des contribuables.

185. — Pour y parvenir, on a d'abord senti la nécessité de varier la nature des impôts.

Les uns s'adressent directement aux personnes, aux propriétés bâties et non bâties, à la fortune mobilière et aux industries de toute espèce; ce sont des contributions directes.

Les autres atteignent indirectement tous les contrats, jugements, transactions et actes civils, ainsi

que presque tous les objets de consommation : ce sont les impôts indirects.

On pourrait supposer, au premier aperçu, que cette multiplicité de charges n'a d'autre but que de rendre la perception des impôts plus facile et d'augmenter la masse des recettes publiques.

Mais il est aisé de se convaincre que cette diversité d'impôts indique une raison politique plus élevée.

Ne pouvant établir avec exactitude un impôt proportionnel, le législateur a varié la nature des contributions, afin d'atteindre indistinctement le plus grand nombre de citoyens.

Ainsi, la variété des impôts est le premier moyen d'arriver à l'égalité proportionnelle des charges publiques.

156. — Nous n'avons point à nous occuper des impôts indirects.

On sait que les conseils généraux n'ont aucune attribution à exercer relativement à ces impôts, dont les droits et tarifs, déterminés exclusivement par la puissance législative, sont perçus directement par les agents du fisc.

157. — Il n'en est pas de même des contributions directes.

L'action des conseils généraux, relativement à ces contributions, est fort importante et mérite un sérieux examen.

On distingue ordinairement quatre espèces de contributions directes.

La contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, celle des portes et fenêtres, et enfin l'impôt des patentes.

De ces impôts, les trois premiers sont des contributions de *répartition*, le quatrième est un impôt de *quotité*.

158. — Le pouvoir des conseils généraux s'exerce exclusivement sur les impôts de répartition, on le concevra facilement.

« Dans l'impôt de répartition, disait M. Laffitte, « ministre des finances, à la chambre des députés le « 15 novembre 1830 en présentant la loi des recet- « tes de 1831, l'autorité législative fixe d'avance la « somme exigible, et la répartit ensuite entre les dé- « partements.

« L'autorité départementale répartit à son tour le « contingent qui lui est échu entre les arrondisse- « ments; l'autorité d'arrondissement entre les com- « munes, et l'autorité communale entre les indivi- « dus.

« Dans l'impôt de quotité au contraire, les contin- « gents ne sont point déterminés d'avance pour les « diverses circonscriptions territoriales par les auto- « rités immédiatement supérieures.

« Les agents du fisc s'adressent directement aux « individus, et leur demandent la contribution qui « leur est imposée par les conditions de la loi.

« Le caractère de ces deux modes est facile à sai- « sir : l'impôt de répartition est un abonnement avec « les localités; on traite à forfait avec elles en leur « laissant le soin de répartir, comme elles l'enten- « dent, la somme qu'on leur demande; naturelle- « ment, l'autorité qui abonne fait un sacrifice de la « quantité du produit, en faveur de la certitude de « sa rentrée. L'impôt de quotité est l'opposé du pré-

« cédent; loin d'abonner, le gouvernement, dans ce « cas, assied et lève l'impôt lui-même, il a les avan- « tages de la plus-value et court les chances de la « perception. »

159.— On voit, d'après ce qui précède, que l'impôt de quotité est essentiellement variable de sa nature. Aussi, n'évalue-t-on jamais les recettes qui en proviennent, autrement que par comparaison avec celles de même nature des années précédentes : l'impôt de répartition au contraire rentre en totalité au trésor, tel qu'il a été fixé; chaque contingent départemental est, pour ainsi dire, une lettre de change au profit de l'état; le département sur qui elle est tirée doit en acquitter la valeur dans les termes fixés, mais en restant maître de répartir, comme il le juge convenable, entre les arrondissements et communes de sa circonscription, les sommes qu'on lui demande.

On comprend dès lors toute l'importance de cette répartition.

160. — Dès leur création, les conseils de département et de district furent chargés de la faire. (Décret du 22 décembre 1789, sect. 3, art. 1er.)

Ce droit attribué par la constitution du 22 fructidor an III aux administrations centrales qui remplacèrent pendant quelques années les conseils de département et de district, fut rendu à ces conseils par la loi du 28 pluviôse an VIII. Depuis cette époque, il leur avait été assuré par un grand nombre de lois de finances.

La loi nouvelle consacre d'une manière définitive cette importante attribution des conseils de départe-

ment et d'arrondissement. (L. 10 mai 1838, art. 1, 2, 10 et 15.)

161. — Voici, d'après la législation en vigueur, en quoi consistent les opérations de répartition.

On sait que, suivant l'art. 41 de la Charte constitutionnelle, l'impôt direct n'est consenti que pour un an (1).

Chaque année donc, lors du vote de la loi des recettes, le pouvoir législatif fixe le chiffre total des contributions directes à imposer en principal et centimes additionnels pour l'exercice suivant, et détermine les contingents assignés à chaque département dans les contributions de répartition.

Ces contingents sont consignés dans trois tableaux appelés *États de département*, annexés au budget des recettes.

Dès que les propositions d'impôts votées par les deux chambres ont été sanctionnées par le roi, le ministre des finances transmet à chaque préfet :

1° Le chiffre officiel du contingent de son département dans les impôts de répartition ;

2° Et les éléments de la sous-répartition de ce con-

(1) La Charte dit l'*impôt foncier;* il semblerait résulter de cette expression, que la contribution foncière seule ne peut être votée que pour un an, tandis que les autres contributions directes, telles que celles personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes pourraient l'être pour un espace de temps plus étendu. Mais le second paragraphe de l'art. 41 repousse implicitement cette interprétation en disant que : « Les impositions indirectes peuvent être « consenties pour plusieurs années. » Il résulte bien évidemment de cette seconde disposition que la prohibition faite au pouvoir législatif de consentir l'impôt foncier pour plus d'une année, s'applique indistinctement à *tous les impôts directs.*

tingent entre les arrondissements et communes du même département.

Ces documents doivent être communiqués aux conseils à leur réunion annuelle.

Comme la session ordinaire des conseils d'arrondissement se divise en deux parties, la première précède toujours immédiatement la session du conseil général (loi du 10 mai 1838, art. 39).

Dans cette première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles a donné lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes (*idem*, art. 40).

Il donne son avis motivé sur ces réclamations, exprime son opinion sur la répartition générale de l'arrondissement, et transmet le tout au préfet du département.

Ce magistrat réunit ces pièces aux autres documents relatifs à la répartition, et en fait la remise au conseil général, le premier jour de la session (loi du 28 pluviôse, art. 6 et 10; arrêté du 19 floréal an VIII, art. 5).

Avant d'effectuer la répartition des contributions directes entre les arrondissements de son ressort, le conseil général doit statuer sur les demandes délibérées par les conseils d'arrondissement en réduction du contingent assigné à l'arrondissement (loi du 10 mai 1838, art. 1).

Cet ordre est nécessaire; car avant de répartir entre les arrondissements le contingent général

assigné au département, il est indispensable de fixer d'une manière définitive la part que chaque arrondissement doit supporter dans le total.

Au contraire, comme les modifications apportées dans le contingent des communes ne changent pas le contingent assigné à l'arrondissement dont elles font partie, la loi n'oblige pas le conseil général à statuer sur les réclamations des communes, avant de fixer le contingent de chaque arrondissement.

Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil d'arrondissement (*idem*, art. 2).

162. — Les décisions du conseil général, en cette matière, sont entièrement souveraines et à l'abri de tout recours; ni les conseils de préfecture, ni les ministres, ni le conseil d'état n'ont le droit de les réformer, parce que la répartition de l'impôt s'exerce par les conseils généraux sous l'autorité seule du pouvoir législatif.

Ce dernier pouvoir se borne, ainsi qu'on l'a expliqué, à déterminer le contingent de chaque département, mais en laissant les conseils entièrement maîtres de la sous-répartition entre les arrondissements et les communes.

C'est ce que le conseil d'état a décidé par plusieurs arrêts rendus sous l'empire des lois antérieures à celle du 10 mai 1838. (*Voy.* dans le *Recueil des arrêts du conseil*, Ord. du 29 août 1834, p. 600; — 26 décembre, *idem*, p. 856, et 14 juin 1837, p. 239).

La loi nouvelle ne pouvait adopter d'autres principes : en effet, comme la répartition de l'impôt

s'exerce par les conseils généraux, sous l'autorité seule du pouvoir législatif, si l'on eût soumis les décisions de ces conseils à une révision supérieure, il aurait fallu, pour être conséquent, investir le pouvoir législatif de ce droit.

La commission de la chambre des pairs l'avait proposé, en admettant le recours aux chambres.

Mais la discussion a démontré les inconvénients de cette innovation qui a été rejetée. « Autoriser les arrondissements qui se prétendent surchargés à recourir au pouvoir législatif, a dit M. le rapporteur (M. Vivien) à la chambre des députés, c'était exposer les chambres à des plaintes sans nombre, détruire en réalité le pouvoir du conseil général pour le remettre à la législature et se placer en face de difficultés presque insolubles. En effet, il faut que la répartition soit faite de façon ou d'autre; or, qu'arriverait-il si les deux chambres ne partageaient pas le même avis? Il faut que la répartition suive de près le vote de la loi de finances et qu'elle précède de plusieurs mois l'ouverture de l'exercice auquel elle s'applique. Comment obtenir un vote des chambres à une époque où elles ne sont pas assemblées, où elles ne peuvent l'être que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles ? »

Deux autres propositions, tendant de même à enlever au conseil général le pouvoir souverain dont il est investi, ont été rejetées sans discussion.

La première avait pour objet de renvoyer les réclamations des conseils d'arrondissement au ministre compétent, qui statuerait par ordonnance, le conseil d'état entendu, et sur l'avis motivé du préfet et du

directeur des contributions directes du département;

L'autre consistait à laisser le droit de répartition au conseil général, sauf le recours à des arbitres nommés par les parties, et aux frais de la partie condamnée.

Indépendamment des difficultés qu'elles auraient fait naître dans l'exécution, ces deux propositions avaient l'inconvénient plus grave d'être en opposition avec le principe du pouvoir conféré au conseil général, en matière de répartition d'impôts. « Dans la répartition des contributions, a dit M. le rapporteur à la chambre des députés, le conseil général ne fonctionne point sous l'autorité du gouvernement; il ne peut être placé sous celle du conseil d'état, il est le délégué du pouvoir législatif; il procède à des opérations que la Charte a exclusivement confiées à des assemblées électives, et il ne peut relever d'un corps dont les membres ont pour mission d'assister le gouvernement qui les nomme. »

A plus forte raison, n'aurait-il pu relever du pouvoir d'arbitres choisis par les parties réclamantes, étrangers pour la plupart aux règles établies pour l'assiette et la répartition des contributions, accessibles à des influences de toute espèce, et ne présentant aucune des garanties offertes par une assemblée qui doit son existence à l'élection et qui représente tous les intérêts du département.

D'après toutes ces considérations, la loi du 10 mai 1838, d'accord avec la législation antérieure, a voulu rendre définitives et irrévocables les décisions des conseils généraux en matière de répartition d'impôts directs. Il est vrai que ce pouvoir souverain

peut offrir des inconvénients; mais ces inconvénients ont leurs limites dans l'obligation de se soumettre aux règles établies par les lois, dans le droit qui appartiendrait au gouvernement de refuser l'exécution des actes par lesquels le conseil général serait sorti de ses attributions et aurait excédé ses pouvoirs; et si ce système a quelques inconvénients, l'admission d'un recours quelconque en amènerait de bien plus graves.

163. — Il est à remarquer que les conseils de département et d'arrondissement ne peuvent statuer sur des réclamations individuelles; comme, d'après la loi, ils ne sont chargés que de répartir, entre les arrondissements et les communes, le contingent assigné au département, leur pouvoir ne doit s'exercer que sur ce qui a rapport à cette répartition par masses.

C'est au conseil de préfecture, au préfet, au ministre des finances et au conseil d'état qu'il appartient de décider, suivant les cas, soit en premier, soit en dernier ressort, toutes les réclamations formées par les contribuables, relativement à la fixation, à la décharge ou à la modération de leurs cotes individuelles.

164. — On voit par ce qui précède que le conseil d'arrondissement statue en première instance sur les réclamations des communes de sa circonscription, et le conseil général en dernier ressort sur les réclamations tant des communes que des arrondissements du même département.

Il y a cette différence entre les réclamations des communes et celles des arrondissements, que ces der-

nières sont jugées *de plano* par le conseil général seul, tandis que celles des communes doivent être d'abord portées au conseil de l'arrondissement dont elles font partie : le conseil général ne pourrait, sans excès de pouvoir et violation de la loi, trancher les questions qui intéressent les communes, avant la décision du conseil de l'arrondissement dans la circonscription duquel elles se trouvent.

165. — Lorsque le conseil général a statué sur toutes les réclamations dont l'examen rentre dans ses attributions, et qu'il a fixé pour l'année suivante la répartition du contingent départemental entre les arrondissements, il porte les résultats de cette opération sur trois tableaux : l'un pour la contribution foncière, l'autre pour la contribution personnelle et mobilière, et le troisième pour la contribution des portes et fenêtres.

Ces tableaux, qui doivent être signés par tous les membres du conseil général, sont remis au préfet qui les adresse au ministre des finances, et en envoie des copies au directeur des contributions directes et au receveur général du département.

De plus, sur ces trois tableaux, le préfet expédie à chaque sous-préfet trois mandements, présentant les contingents assignés à son arrondissement dans les trois contributions (lois du 3 frimaire, an VII, art. 25, 26 ; du 3 nivôse an VII, art. 1, 2, 3 ; — instruction minist. du 18 mai 1818).

Ces trois mandements sont communiqués par le sous-préfet au conseil d'arrondissement, dès qu'il a été réuni pour la seconde partie de la session, dans laquelle ce conseil doit répartir entre les communes

les contributions directes (loi du 10 mai 1838, article 45).

166. — Il est à remarquer que le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt entre les communes de son ressort, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions (*id.*, art. 46).

En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite, est répartie au centime le franc sur toutes les autres communes de l'arrondissement (*ibid.*, *id.*).

Cette répartition *au centime le franc* a paru la plus juste, et la loi n'admet pas que le préfet, qui agit au lieu et place du conseil d'arrondissement, puisse opérer cette répartition sur d'autres bases et dans des proportions inégales entre les communes; car le préfet n'intervient dans la répartition que par suite du refus du conseil d'arrondissement, pour délivrer les mandements des contingents communaux, et nullement pour modifier la répartition précédente.

Mais, si le conseil général ne s'était pas expliqué sur la manière dont devait être répartie entre les communes de l'arrondissement la somme dont l'une ou plusieurs d'entre elles auraient été déchargées, nul doute que le conseil d'arrondissement ne restât le maître d'opérer la répartition de cette somme entre les autres communes, comme bon lui semble-

rait, et sans avoir égard au centime le franc du principal de leurs contributions directes.

Après avoir achevé la répartition entre les communes de son ressort, le conseil d'arrondissement rédige trois tableaux, faits par commune, dans la même forme que ceux qui ont été dressés par le conseil général (1).

Ils sont remis au sous-préfet, qui en adresse une expédition au ministre des finances et une copie au directeur des contributions. Le sous-préfet doit encore en envoyer une copie au receveur particulier des finances de l'arrondissement.

Enfin, sur les trois tableaux dressés par le conseil d'arrondissement, le sous-préfet expédie trois mandements, un pour chaque espèce de contributions, au maire de chaque commune de l'arrondissement, pour lui faire connaître le contingent de sa commune.

167. — La répartition par cote individuelle se fait ensuite dans chaque commune, par les commissaires répartiteurs d'après les règles suivantes, que nous croyons utile de faire connaître.

Les commissaires répartiteurs sont nommés tous les ans par le sous-préfet (L. du 3 frimaire an VII, art. 19; arrêté du 19 floréal an VIII, art. 4).

Ils sont au nombre de sept, savoir : — Le maire et son adjoint, dans les communes de moins de 5,000 habitants; dans les autres communes, ces fonction-

---

(1) Ces tableaux sont imprimés et rédigés uniformément sur des modèles donnés par le ministère des finances.

naires peuvent être remplacés par deux conseillers municipaux et cinq propriétaires, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels (L. du 3 frimaire an VII, art. 9).

D'après l'instruction du ministre des finances du 13 janvier 1837, les sous-préfets doivent éviter de nommer toujours les mêmes individus. Il est convenable que dans chaque localité, les divers habitants soient appelés tour à tour à faire partie du comité des répartiteurs, pourvu qu'ils aient l'aptitude et l'intégrité nécessaires pour en bien remplir les fonctions et que l'on puisse compter sur leur exactitude à se rendre aux réunions.

Suivant la loi du 3 frimaire an VII, art. 13, 14 et 15, les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées que pour des causes légitimes, et ces causes sont : 1° les infirmités graves et reconnues, ou vérifiées en la forme ordinaire, en cas de contestation ; 2° l'âge de soixante ans commencés ; 3° l'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence du domicile ordinaire ; 4° l'exercice de fonctions administratives ou judiciaires, autres que celles de suppléant du juge de paix ; 5° le service militaire de terre ou de mer, ou un autre service public actuel ; 6° le domicile à plus de deux myriamètres de la commune.

L'époque de la réunion des répartiteurs est fixée à l'avance, et le maire en prévient les contribuables par un avis affiché et publié dans la forme ordinaire ; les répartiteurs sont convoqués et présidés par le maire ou par l'adjoint, ou par l'un des officiers municipaux désignés, et, à leur défaut, par le plus âgé des

répartiteurs. Ils procèdent au travail dont ils sont chargés, de concert avec les agents des contributions directes. Ils délibèrent en commun, à la majorité des suffrages; ils ne peuvent prendre aucune détermination, s'ils ne sont pas au nombre de cinq au moins présents (*ibid.*, art. 23).

Les répartiteurs ne peuvent, sous prétexte de surcharge et de demande en réduction, ou pour tout autre motif, se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées par la loi, à peine de responsabilité solidaire, et même de contrainte pour tous les termes de la contribution assignée à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard, par l'effet de la non exécution de leurs opérations, dans les délais prescrits (L. du 2 messidor an VII, art. 15).

168.—On voit par ce qui précède que, dans l'état actuel de notre législation, la répartition de l'impôt comprend quatre opérations distinctes, savoir :

1° La fixation par le pouvoir législatif du contingent départemental;

2° La fixation par le conseil général du contingent de l'arrondissement;

3° La fixation par le conseil d'arrondissement du contingent de la commune;

4° Et enfin, la fixation par les répartiteurs des cotes individuelles.

Les attributions des diverses autorités qui concourent à ces quatre opérations sont tracées par la nature même de leurs pouvoirs.

Ainsi, les chambres législatives, les conseils de département et d'arrondissement, et les commissaires répartiteurs, mandataires des contribuables, dé-

terminent les sommes à payer par département, par arrondissement, par commune et par individus; tandis que les ministres, les préfets et les sous-préfets, représentants du pouvoir exécutif, procurent, par les mandements qu'ils expédient, l'exécution de la répartition.

169. — Avant la loi du 10 mai 1838, on pouvait se demander par quelle autorité la répartition serait faite, dans le cas où, soit le conseil général, soit un ou plusieurs conseils d'arrondissement auraient refusé d'y procéder.

Dans le silence le plus complet de la législation antérieure sur cette question, une circulaire du ministre des finances du 25 juillet 1836, avait décidé: « Que le préfet avait le droit de fixer les contingents d'office, mais d'après la répartition précédente, par un arrêté spécial qui devait être adressé au ministre des finances, pour être soumis à l'approbation du roi. »

Les art. 27 et 47 de la loi actuellement en vigueur régularisent l'ancien ordre établi seulement par des instructions ministérielles; ils portent l'un et l'autre: « Si le conseil, général ou le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent, en exécution des lois. »

Il a été bien entendu, comme le prouve la rédaction de ces articles, que le préfet, qui représente le pou-

voir exécutif, n'avait pas le droit de s'immiscer dans la répartition de l'impôt, laquelle s'opère par une délégation du pouvoir législatif. On a seulement reconnu au préfet le droit de délivrer les mandements des contingents d'après les bases de la répartition précédente. Le préfet n'a donc pas à examiner les réclamations qui se rattachent à la répartition; mais il doit délivrer les mandements comme il l'eût fait, en supposant que la répartition de l'année précédente eût été consacrée de nouveau par le conseil général ou par le conseil d'arrondissement.

Le préfet peut seulement introduire dans les contingents les modifications qui résultent de l'exécution des lois qui affectent la matière imposable.

Ainsi, dans le cour d'une année, des constructions sont élevées, des bâtiments démolis, et il peut y avoir nécessité, conformément à l'art. 2 de la loi du 17 août 1835 (*Voy.* le chap. v) d'accroître ou de dégréver les contingents des arrondissements.

Ou bien, par suite d'actes législatifs, le domaine de l'état qui n'acquitte pas de contributions, peut être augmenté ou diminué. Dans ce cas encore, il y a lieu à modifier les contingents. C'est pourquoi, en cas de refus ou d'omission soit par le conseil général, soit par un ou plusieurs conseils d'arrondissement de pourvoir à la répartition, la loi a laissé au préfet le droit d'introduire des modifications dans les contingents de l'année précédente.

Il résulte en outre des explications qui ont été données à la chambre des députés, que le droit accordé au préfet par les art. 27 et 47 de la loi, ne peut être exercé par cet administrateur, qu'autant que la non

réunion, soit du conseil général, soit du conseil d'arrondissement, aurait été précédée d'une convocation légale et régulière.

170. — Les conseils qui auraient refusé de procéder à la sous-répartition, seraient-ils passibles d'une peine ?

Le décret du 28 août 1791, art. 2, porte : « Les administrations de département ne pourront, sous aucun prétexte et *sous peine de forfaiture,* se dispenser de répartir la portion contributive qui leur a été assignée dans la contribution foncière. »

Mais cette disposition a été abrogée implicitement par la loi postérieure du 2 messidor an VII, art. 12, qui ne prononce, en pareil cas, que la destitution des membres des administrations centrales.

La loi du 28 pluviôse an VIII, qui a rétabli les conseils de département et d'arrondissement, et leur a rendu le droit d'opérer la sous-répartition entre les arrondissements et les communes, ne contient aucune peine contre le refus d'effectuer cette répartition, refus dont elle ne paraît même pas supposer la possibilité.

Le Code pénal est complétement muet sur ce fait, qui n'est rangé, par aucune loi pénale postérieure, ni au nombre des crimes, ni au nombre des délits.

Enfin les dernières lois d'organisation et d'attributions ne se sont pas occupées de cette question.

On doit donc conclure, dans le silence de la loi pénale, que le refus exprimé par un conseil général ou d'arrondissement de procéder à la sous-répartition des contributions, quoique fort blâmable en lui-même, puisqu'il tend à priver les contribuables des

garanties que la loi a voulu leur assurer, n'est cependant pas un fait punissable, soit d'une peine afflictive ou infamante, soit d'une peine correctionnelle, soit même de la simple destitution.

171. — On vient de voir comment s'effectue la répartition du contingent départemental, entre les arrondissements et les communes et ce que nous avons dit s'applique également aux trois contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres.

Il nous reste maintenant à rechercher d'après quels éléments il est procédé à cette répartition.

Afin de faire mieux comprendre l'esprit et le but de la législation actuellement en vigueur, nous entrerons dans quelques détails. On verra, par cet exposé, quels efforts le pouvoir législatif et le gouvernement ont tentés, depuis 1791, pour améliorer les bases de la répartition (1).

Nous examinerons d'abord ce qui est relatif à la contribution foncière.

CHAPITRE III.

ÉLÉMENTS DE LA RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE.

172. — Par le décret du 23 novembre 1790, l'assemblée constituante substitua à la taille et aux

(1) L'exposé qui va suivre, dans le chapitre III, est tiré, en grande partie, du rapport au roi de M. de Chabrol, ministre des finances. Paris, 1830, Imprimerie royale.

anciens vingtièmes une contribution foncière, assise sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, et décida qu'elle serait payable en argent.

Les revenus de la France furent alors évalués à 1,200 millions, et l'impôt foncier fut fixé à 250 millions en principal, à répartir entre tous les propriétaires du royaume.

Cette répartition donna lieu à de longues recherches; divers projets furent présentés.

Les uns proposèrent de prendre pour base le nombre des arpents, les autres le nombre des habitants; d'autres voulaient combiner la superficie et la population; enfin, on fut contraint de reprendre les anciennes fixations des vingtièmes, d'y ajouter les impôts de toute nature que supportait chaque département et de répartir la contribution foncière au marc la livre de ces anciens impôts.

173. — Toutefois, bien convaincue de l'inégalité de cette répartition, l'assemblée décréta l'exécution du cadastre.

La loi des 4, 21 et 28 août 1791 en jeta les premiers fondements, en ordonnant de lever les plans des communes, pour le jugement des réclamations (art. 21 à 30).

Celle des 16 - 23 septembre suivant décréta la confection d'un cadastre spécial, qui aurait pour base les grands triangles de la carte de l'Académie des sciences.

Un décret de la convention du 21 mars 1793 (art. 2) prescrivait à son comité des finances de présenter incessamment le plan d'organisation du

cadastre général de toutes les terres et biens-fonds de la république.

Les désordres de l'anarchie, et les changements continuels dans l'administration, mirent, pendant quelques années, un obstacle insurmontable à l'exécution de ces décrets.

Cependant, à peine sortie des plus pénibles secousses, la législature reprit son œuvre et, n'ayant point encore trouvé les éléments d'une répartition proportionnelle pendant les trois années V, VI et VII, elle accorda à toute la France des dégrèvements montant en totalité à 51,459,000 fr. sur le principal.

Constamment préoccupé du besoin de rétablir l'égalité proportionnelle, le gouvernement autorisa les parties qui se croyaient lésées à réclamer le rappel à cette égalité, au moyen d'expertises contradictoires (*Voy.* la loi du 2 messidor an VII).

Mais cette concession ne produisit aucun effet; on s'empressa donc de renoncer à cette forme illusoire de répartition.

Lorsque le premier consul eut pris en main les rênes du gouvernement, il voulut imprimer au cadastre, comme à toutes les autres branches de l'administration publique, une marche plus régulière.

La question fut soumise à une commission composée de membres très-versés en matière de contributions. Après de longues discussions, la commission n'adopta qu'un mode de cadastre fort incomplet, qui consistait à mesurer et évaluer, seulement par masses de cultures, 1,800 communes, tirées au sort et devant servir de types de comparaison à toutes les autres communes de France.

Bientôt, sur les réclamations des communes non cadastrées, on résolut de généraliser le travail et de l'appliquer à toutes les communes sans exception, en procédant toujours par masses de cultures.

Mais bientôt la lutte des intérêts particuliers fit également abandonner cette nouvelle mesure, qui n'avait produit que des résultats fort incomplets; et, pour apaiser les plaintes des départements les plus surchargés, le gouvernement s'empressa, pendant les années 1801, 1802, 1804 et 1805, d'accorder une réduction sur les rôles de 17,381,000 fr.

Cependant, éclairé par ces diverses épreuves, le gouvernement résolut de recommencer les opérations cadastrales sur de nouvelles bases.

Ce qui avait fait abandonner le cadastre par masses de cultures, c'était surtout l'impossibilité de connaître, par cette manière d'opérer, les contenances des propriétés particulières.

Or, cet inconvénient était capital; car il est évident que la répartition des contingents de la contribution foncière à la charge des propriétés non bâties, ne peut bien se faire qu'en prenant pour base les contenances.

Aussi, le gouvernement n'hésita pas, en 1808, à adopter le cadastre parcellaire; c'est-à-dire qu'il se décida à faire évaluer toutes les parcelles de propriétés, afin d'établir ensuite plus exactement la part contributive des particuliers, des communes, des cantons, des arrondissements et des départements. On employa à ces investigations plus détaillées le concours des autorités locales, celui des agents des

contributions directes et des préposés spéciaux délégués pour cette grande entreprise.

La réunion de tant de soins et d'efforts permit d'obtenir des évaluations plus exactes, et conduisit à proposer de les employer comme éléments d'une péréquation générale entre tous les cantons cadastrés de la France.

Cette proposition ne fut point accueillie, et la loi du 30 mars 1813, art. 14, décida que cette opération ne serait appliquée que dans l'intérieur de chaque localité et ne dépasserait pas la limite de l'unité départementale.

Cette mesure ainsi restreinte excita, en 1814, des réclamations si vives, qu'il fallut y renoncer.

174. — Cependant, ne pouvant parvenir à fixer par le cadastre les bases de la répartition individuelle, l'administration de cette époque profita des données déjà réunies pour préparer un travail général sur les forces contributives de tous les départements; c'est-à-dire, pour fixer le chiffre de l'impôt foncier que chaque département devait acquitter proportionnellement à son revenu net imposable. Des commissaires spéciaux, choisis parmi les hommes les plus expérimentés, furent chargés de vérifier cette proportion sur tous les points de la France, d'après les documents existant auprès des directeurs des contributions, et sur le vu des résultats des baux à ferme.

Les événements de 1815 suspendirent l'exécution de cette opération, et ce n'est que la loi du 15 mai 1818, art. 38, qui a autorisé à la reprendre et à la compléter par la supputation des actes de vente.

Les années 1819 et 1820 furent employées à la révision définitive de ce grand travail. En attendant sa mise à exécution, un dégrèvement provisoire de 4,590,000 fr. avait été accordé par la loi du 17 juillet 1818 aux départements les plus surchargés.

Enfin, la loi du 31 juillet 1821 consacra cet important travail, en fixant par département la proportion du revenu à l'impôt, et accorda, d'après les bases qu'elle indiquait, un dégrèvement de 13,529,000 fr. à cinquante-deux départements, évidemment trop imposés.

Depuis cette époque, la répartition du contingent par département a toujours été faite conformément aux proportions fixées par le tableau C, annexé à cette loi (*Voy.* cette loi et le tableau C, au Bulletin des lois).

175. — Sans doute, il s'en faut de beaucoup que la proportion entre le revenu et l'impôt foncier de chaque département soit exacte, puisque le tableau C lui-même constate qu'elle varie, suivant les départements, depuis 1/6e jusqu'à 1/17e.

Toutefois, on ne peut méconnaître que le résultat obtenu par la loi de 1821 ne soit une amélioration notable, si on le compare à la répartition telle qu'elle avait lieu antérieurement.

Ainsi, après trente années d'efforts, le législateur était enfin parvenu à fixer les bases du premier degré de répartition, celle entre les départements. Mais un autre devoir restait à remplir dans l'intérêt des propriétaires et des localités de chaque département, c'était de rétablir entre eux l'égalité proportionnelle.

176. — Pour y parvenir, la même loi du 31 juillet 1821 prescrivit, par son art. 19, l'application aux arrondissements et aux communes des bases qui venaient de servir à la répartition générale, et restreignit aux cotisations individuelles la suite des opérations du cadastre parcellaire.

Précédemment, pour la rectification de la répartition entre les départements, le travail avait été dressé par les seuls commissaires du gouvernement.

Mais, pour la rectification des contingents des arrondissements et des communes, on sentit la nécessité d'obtenir le concours des contribuables.

L'ordonnance royale du 3 octobre 1821 traça les règles de ce nouveau travail de la manière suivante :

La direction des contributions directes de chaque département est chargée du relevé et de l'application des baux et actes de ventes, dont les résultats, pour chaque canton, sont soumis à une assemblée cantonnale composée du maire et d'un propriétaire de chaque commune nommé par le conseil municipal. L'inspecteur des contributions directes et les contrôleurs qui auront opéré dans le canton doivent assister à l'assemblée pour donner les renseignements nécessaires (art. 2).

L'assemblée cantonnale examine les actes dont on fait choix pour chaque commune, indique ceux qui peuvent conduire à de fausses évaluations et fait connaître les changements dont le travail lui paraît susceptible (art. 3).

Les opérations pour tous les cantons du département, étant terminées, sont soumises à une commission spéciale, composée comme il suit :

Trois membres du conseil général, deux membres du conseil de chaque arrondissement;

Et un notaire pris dans chaque arrondissement.

Les membres de la commission sont nommés par le roi, sur la proposition du ministre des finances, et sur la présentation, par le préfet, de six membres du conseil général, de quatre membres de chaque conseil d'arrondissement et de deux notaires aussi par arrondissement.

Le directeur des contributions directes doit assister à l'assemblée pour fournir tous les éclaircissements qui lui sont demandés (loi du 31 juillet 1821, article 19, Ord. du 3 octobre suivant, art. 4).

Aussitôt que la commission spéciale a dressé le tableau des évaluations des revenus imposables de toutes les communes du département, ce tableau est remis par le préfet au conseil général du département, avec le projet de la nouvelle répartition entre les arrondissements et les communes.

Le conseil général délibère sur le tout, et arrête définitivement la répartition entre les arrondissements et les communes.

Le préfet adresse au ministre des finances le tableau de répartition arrêté par la commission spéciale, son avis motivé sur ce travail, et de plus, la délibération du conseil général qui statue sur le tout (art. 5).

177. — On voit que cette ordonnance soumet à l'approbation du conseil général le travail de la commission spéciale; c'est que ce conseil est, comme nous l'avons dit, entièrement maître d'approuver, de modifier ou de rejeter ce travail, qui ne pourrait être mis à exécution sans avoir obtenu sa sanction

définitive. Le conseil général peut donc, avant d'approuver la répartition, ordonner la communication du travail aux conseils municipaux et d'arrondissement, afin d'obtenir leur avis et de recueillir leurs observations, pour faire droit sur le tout dans une de ses prochaines sessions.

L'art. 6 de l'ordonnance voulait que la délibération du conseil général fût soumise à l'approbation du roi par le ministre des finances.

Mais, sur les réclamations des conseils généraux qui firent observer que la répartition de la contribution est une opération qu'ils exercent, d'après toutes les lois en vigueur, sous l'autorité seule du pouvoir législatif, l'ordonnance du 16 juillet 1826 décida que, les délibérations qui seraient prises par les conseils généraux sur l'avis des commissions spéciales, pour une nouvelle répartition de la contribution foncière, recevraient immédiatement leur exécution, nonobstant les dispositions de l'art. 6 de l'ordonnance du 3 octobre 1821.

178. — Si, par suite de la mise à exécution du nouveau travail de sous-répartition, un ou plusieurs arrondissements, ou communes, se prétendaient surchargés, proportionnellement aux autres localités du département, leurs réclamations devraient être adressées, savoir : celles des communes, en premier ressort, au conseil de leur arrondissement, et, par appel, au conseil général; et celles des arrondissements, directement au conseil du département. Ce dernier conseil y ferait droit souverainement, ainsi que nous l'avons expliqué pour la répartition annuelle (*Voy.* le chapitre précédent).

179. — L'art. 7 de l'ordonnance de 1821 prescrivait de terminer les travaux relatifs à la répartition définitive du contingent départemental entre les arrondissements et les communes, dans l'espace de trois années; mais cette opération n'est pas encore entièrement achevée.

CHAPITRE IV.

DU CADASTRE CONSIDÉRÉ COMME OPÉRATION DÉPARTEMENTALE. — PROJETS DE RENOUVELLEMENT DES ÉVALUATIONS ET DE CONSERVATION DU CADASTRE.

---

180. — Nous venons de voir les éléments qui ont servi de base aux trois premiers degrés de répartition par département, par arrondissement, par commune: quant à la quatrième et dernière sous-répartition, celle qui a lieu entre les contribuables, nous avons dit qu'elle était devenue l'unique objet du cadastre parcellaire; l'art. 20 de la loi du 3 juillet 1821 ayant restreint la suite de cette opération aux cotisations individuelles.

Il n'entre pas dans le but que nous nous sommes proposé d'exposer, dans tous ses détails, en quoi consiste le travail du cadastre.

Nous nous bornerons à ce qui, dans cette opération, se rattache aux attributions des conseils de département.

181. — Chaque année, le préfet, sur la proposition du directeur des contributions, arrête l'état des communes à arpenter l'année suivante, et le met sous les yeux du conseil général avec le tableau des dé-

penses (*Règlement général* du 10 octobre 1821, article 3).

Les opérations cadastrales doivent marcher par cantons; les cantons sont pris tour à tour dans les divers arrondissements (*id.*, art. 4). Les communes qui ne font pas partie du canton désigné, peuvent demander la confection de leur matrice par anticipation; si le préfet reconnaît que ces travaux anticipés ne contrarient pas les travaux ordinaires, il les autorise; mais les communes sont alors tenues de faire l'avance des frais, qui leur seront remboursés lorsque l'on s'occupera du canton dont elles dépendent (*ibid.*, art. 5; Ord. du 3 octobre 1821, art. 2).

182. — La loi du 31 juillet 1821 ayant limité l'objet du cadastre à la recherche, dans chaque département, des cotisations individuelles, il était naturel qu'on en mît la dépense à la charge des départemens.

Aussi, la même loi, art. 20, autorisa les conseils généraux à voter annuellement, pour subvenir aux frais du cadastre, des impositions dont le montant ne pouvait excéder trois centimes du principal de la contribution foncière.

Mais comme ce maximum fut reconnu insuffisant, la loi du 2 août 1829, art. 4, a autorisé les conseils généraux à l'élever jusqu'à cinq centimes du principal de la même contribution.

Indépendamment de ces centimes, l'art. 21 de la loi du 31 juillet 1821 a créé un fonds commun d'un million, destiné à venir au secours des départements qui ne trouveraient pas dans leurs ressources parti-

culières les moyens de subvenir à toutes les dépenses que le cadastre exige.

La répartition du fonds commun est faite par le ministre des finances, d'après les besoins et les droits reconnus de chaque département (Ord. roy. du 10 octobre 1821). C'est-à-dire, en proportion des centimes que les conseils généraux ont votés pour le cadastre.

On remarquera que les centimes ainsi votés restent dans la caisse du receveur général du département, pour être mis à la disposition du préfet, tandis que ceux provenant du fonds commun sont centralisés dans les caisses du trésor public.

183. — La loi du 31 juillet 1821, art. 22, a voulu que le compte des recettes et dépenses relatives aux opérations du cadastre, fût, chaque année, soumis au conseil général par le préfet.

Cette disposition se trouve confirmée par la loi du 10 mai 1838, dont l'art. 24 porte : « Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet... 1° du produit des centimes additionnels, spécialement affectés par les lois générales à diverses branches du service public. »

Ce qui s'applique nécessairement au compte des centimes affectés au cadastre.

Ce compte doit comprendre :

Pour les recettes, les sommes provenant des centimes votés par le conseil général, et le supplément accordé par le gouvernement sur le fonds commun ;

Et pour les dépenses, les détails des sommes payées

et la nature des divers travaux auxquels elles s'appliquent (Ord. du 3 octobre 1821, art. 17).

Ces dépenses comprennent la rétribution du géomètre en chef.

Cette rétribution est réglée par le préfet, après avoir entendu le directeur des contributions, eu égard au prix précédemment établi et aux difficultés plus ou moins grandes que le levé des plans parcellaires peut offrir dans son département (*Règlement général* du 10 octobre 1821, art. 1, 2).

Sous l'empire du règlement de 1821, le géomètre en chef était chargé de solder tous ses collaborateurs; mais, aux termes d'un autre règlement du 15 mai 1827, le directeur des contributions établit le décompte des sommes dues aux géomètres, et les mandats sont délivrés par le préfet, au nom personnel de chacun d'eux.

Tous les payements sont acquittés par cinquième au fur et à mesure de la confection du travail (Règlement de 1821, art. 16).

De plus, des indemnités sont allouées, tant au directeur qu'à l'inspecteur et aux contrôleurs des contributions directes, pour leur coopération au travail, suivant les prévisions du règlement général du 10 octobre 1821, art. 33.

Le préfet prend un arrêté spécial pour fixer les rétributions et indemnités qu'il a jugé convenable d'allouer pour les diverses opérations cadastrales et pour le travail relatif aux mutations. Cet arrêté est adressé au ministre des finances pour être soumis à son approbation (*id.*, art. 45).

Les payements, soit de la rétribution du géomètre

en chef, soit des autres géomètres, soit des indemnités, s'effectuent sur mandats que le préfet expédie au profit des parties prenantes. Le mandat est délivré sur le receveur général pour les sommes provenant des centimes votés par le conseil général, et sur le payeur des dépenses diverses pour les sommes allouées par le gouvernement dans la distribution du fonds commun (Règlement général du 10 oct., articles 17, 34).

Toutes les pièces de dépense pour le cadastre doivent être communiquées au conseil général, qui vérifie si les payements ont été faits dans les limites des crédits votés, et conformément aux lois et règlements.

184. — Dans les premières années qui suivirent la loi du 31 juillet 1821, les conseils généraux n'étaient point appelés à discuter le budget des dépenses cadastrales : on se bornait à leur faire voter en masse, jusqu'à concurrence du maximum fixé par la loi, la totalité du crédit à prendre sur les centimes départementaux, crédit dont la distribution était faite par le préfet, sous l'approbation du ministre des finances.

Cette manière de procéder dépouillait réellement ces assemblées du droit de spécialiser l'emploi du crédit total, et rendait illusoire l'examen qu'elles ont à faire des comptes à rendre par les préfets: en effet, aucune affectation spéciale n'ayant réglé d'avance la destination du fonds, le droit de vérification du conseil consistait uniquement à reconnaître si les payements ordonnés par le préfet absorbaient ou non la totalité du crédit voté; mais sans pouvoir rechercher si le[illegible]nses avaient été utilement faites.

Aujourd'hui, d'autres règles plus conformes à la loi et à la nature des ressources départementales affectées aux opérations cadastrales ont prévalu : comme les centimes votés par les conseils généraux pour le cadastre, sont des centimes facultatifs spéciaux, il est certain que ces assemblées ont le droit d'en spécialiser l'affectation et d'en vérifier l'emploi, conformément à leur destination spéciale.

Aussi, d'après l'art. 19 de la loi du 10 mai 1838, une section particulière du budget comprend les dépenses du cadastre, comme, en général, toutes celles imputées sur des centimes spéciaux ou extraordinaires. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général, ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget (*id.*, art. 18).

Toutefois, ce droit du conseil ne s'étend pas jusqu'à pouvoir spécialiser, également sans modification, l'emploi des ressources attribuées au département dans la distribution annuelle du fonds commun du cadastre. Il est certain qu'au ministre des finances seul appartient le droit exclusif de déterminer l'affectation de cette dernière ressource qui, provenant des centimes généraux centralisés, ne tient nullement à la nature des centimes facultatifs spéciaux que chaque conseil général peut voter pour l'exécution du cadastre de sa circonscription départementale.

185. — Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 17 août 1828, et de l'art. 25 de celle du 10 mai 1838, le budget et les comptes du cadastre sont, chaque année, comme les autres bud-

gets et comptes départementaux, rendus publics par la voie de l'impression.

186. — Depuis la loi du 31 juillet 1821, les conseils généraux ont voté, en centimes extraordinaires, une somme de plus de 80,000,000 fr. pour les dépenses du cadastre.

Si l'on ajoute à cette somme celle de 21,000,000 f., montant de vingt et une années du fonds commun annuel de 1,000,000 fr., l'on trouvera que le cadastre aura coûté aux contribuables, de 1822 au 1er janvier 1843 seulement, la somme de plus de cent un millions.

On ne s'étonnera pas de l'emploi d'une somme aussi considérable, lorsque l'on saura qu'elle a servi à cadastrer plus de trente-deux millions d'hectares, divisés en un bien plus grand nombre de parcelles; ce qui exige d'immenses travaux de détail.

Voici quel était au 1er janvier 1842 l'état du cadastre :

A l'époque où fut adoptée la loi de 1821, sur 37,250 communes et 52,009,807 hectares composant cent vingt millions de parcelles qui forment le sol du royaume, il n'avait été cadastré que 11,245 communes et 14,526,051 hectares.

De 1822 à 1830, 10,267 communes comprenant 14,093,409 hectares avaient été cadastrées.

Enfin, du 1er janvier 1830 au 1er janvier 1842, le cadastre a vérifié la contenance et fixé le classement et les évaluations de plus de vingt millions d'hectares appartenant à environ 12,000 communes. Il est actuellement terminé dans plus de soixante départements.

On a calculé que le cadastre pourrait être achevé dans tous les départements à la fin de 1844 : à cette époque, la dépense totale que cette opération aura occasionnée depuis sa création s'élèvera à 145 millions.

187. — On voit par ce qui précède quels efforts, quels travaux et quelle énorme dépense aura exigés la recherche de la proportionnalité, dans les divers degrés de répartition de la contribution foncière.

Sans doute, les résultats obtenus jusqu'à ce jour laissent encore beaucoup à désirer, surtout en ce qui concerne la fixation des contingents départementaux; car on ne comprend pas comment, depuis la loi de 1821, des départements payent *le septième ou le huitième* de leur revenu, tandis que d'autres, trop ménagés, n'acquittent que le *dix-septième*. Cette inégalité de péréquation est une véritable injustice qui appelle une prompte réforme. Mais, quel que soit l'état de choses actuel, il est certain que les bases d'une meilleure répartition existent.

Lorsque la situation financière du trésor public le permettra, il sera facile, en procédant par voie de dégrèvement, d'égaliser la proportionnalité des contingents départementaux, au moyen d'une péréquation des forces et des charges contributives de tous les départements : c'est ainsi que l'on pourra fixer avec justice la quote-part que chacun d'eux doit supporter dans la répartition générale de la contribution foncière.

188. — Une question, non moins importante, qui a été plusieurs fois examinée depuis quelque temps, et qui demande une prompte solution, est celle du

maintien ou de la modification du principe de fixité des évaluations cadastrales ; question qui se lie au projet de conservation du cadastre.

Depuis 1832, trois commissions nommées par le ministre des finances, ont successivement examiné ces deux questions et présenté divers projets de conservation du cadastre.

Les conseils généraux, dans leur session de 1838, ont été appelés à donner leur avis sur ces projets ; ils se sont en général prononcés pour l'adoption d'un système de conservation du cadastre qui eût pour objet, non-seulement la tenue exacte et régulière des mutations, mais encore le rétablissement de l'égalité proportionnelle des cotes individuelles, égalité dissoute par les changements que le temps et les circonstances apportent dans la valeur des propriétés.

On peut se demander en effet, si la législation actuellement en vigueur consacre le principe de la fixité indéfinie des évaluations cadastrales : or, il est facile de se convaincre que les lois des 1er décembre 1790, 28 août 1791, 3 frimaire et 2 messidor, an VII, sur la contribution foncière, n'ont consacré l'immutabilité des évaluations que pour un temps limité. Sans doute, l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807 dispose que les revenus cadastraux doivent rester invariables pendant la durée de la matrice, et la jurisprudence du conseil d'état n'admet aucune réclamation contre les évaluations cadastrales des *propriétés non bâties,* après les six premiers mois de la mise en recouvrement du rôle cadastral, à moins que le réclamant ne possède à lui seul la totalité ou presque totalité d'une nature de culture

ou de propriété de la commune (Règlement du 15 mars 1827, art. 81).

Mais cette jurisprudence basée sur la loi de 1807, ne veut pas dire que la loi ait voulu interdire à jamais le renouvellement des évaluations.

Serait-il désirable que le principe de la fixité indéfinie fût introduit dans la législation ?

En faveur de l'affirmative on a fait valoir que les améliorations obtenues depuis l'origine du cadastre, dans les revenus fonciers, sont, en grande partie, le résultat de sacrifices faits par les propriétaires, sacrifices auxquels ils se sont soumis dans l'espoir où ils étaient que les revenus cadastraux ne seraient de longtemps révisés; qu'en changeant les évaluations il serait à craindre que l'on n'arrêtât l'essor de l'industrie agricole; enfin que la répartition actuelle, en servant de base depuis longues années à un grand nombre de transactions, a créé des intérêts qui doivent être respectés.

Il a été répondu que les propriétaires n'ont pas dû compter sur une fixité indéfinie qui n'est point écrite dans la loi ; que la crainte d'une légère augmentation d'impôt n'arrêtera pas les améliorations ; que parmi les nombreux changements survenus dans les produits, beaucoup tiennent à des circonstances indépendantes de la volonté des propriétaires, telles que l'ouverture de routes et de canaux, l'établissement d'usines, etc., etc.; que les prairies artificielles, la culture des plantes oléagineuses, de la betterave, le renchérissement des bois, les plantations de mûriers, etc., etc., ont changé les rapports existant primitivement entre les revenus; qu'enfin, il est de

toute justice qu'un terme soit fixé pour le redressement des erreurs qui pourraient exister dans les premières évaluations; et qu'au surplus le renouvellement des estimations n'empêchera pas les propriétaires qui se trouvent dans les cas d'exemption prévus par la loi du 3 frimaire an VII de jouir des avantages que cette loi accorde.

Ces dernières considérations ont paru décisives, et l'on a été d'avis, généralement, de maintenir les principes posés par les lois existantes qui n'établissent la fixité des évaluations que pour un temps limité.

La commission nommée en 1837 par le ministre des finances a ensuite examiné, si le renouvellement des évaluations serait obligatoire et quelle devrait en être la période. Elle a cru qu'il fallait faire une nécessité légale du renouvellement; d'abord, parce qu'en tout ce qui intéresse l'impôt et la répartition, l'uniformité est une des principales garanties; et en second lieu, pour éviter que, dans certains cas, des intérêts privés ne parvinssent à faire ajourner indéfiniment une plus juste répartition.

Quant à la période, la commission a pensé que s'il était juste de rétablir l'égalité lorsque le temps l'aurait détruite, il fallait d'un autre côté prévenir les inconvénients d'un renouvellement trop fréquent. Le terme de trente ans qui marque le temps écoulé depuis l'origine des opérations cadastrales (1807), lui a paru satisfaire à ces deux conditions et laisser aux propriétaires une latitude suffisante pour jouir des améliorations qu'ils auraient faites. En conséquence, l'opinion de la commission a été que le renouvellement devait être obligatoire, qu'il n'aurait lieu en

chaque département qu'après l'achèvement de son cadastre, qu'il s'exécuterait autant que possible par trentième.

Ces points posés, l'opinion de la commission a été qu'il convenait, dans l'intérêt de la propriété et d'une égale répartition de l'impôt foncier, d'établir une conservation du cadastre, laquelle consisterait en l'application sur les plans parcellaires, états de sections et matrices, des mutations annuelles, et dans le renouvellement des évaluations après une période de trente années; et à cet effet d'arrêter :

1° Que dans les départements où le cadastre n'est pas terminé, les plans parcellaires des cantons non encore cadastrés seront donnés par triage ou lieux dits, conformément au modèle présenté par l'administration;

2° Qu'à partir de l'année de la mise en recouvrement des premiers rôles cadastraux dans ces cantons, les mutations y seraient faites tant sur les plans et les états de sections que sur les matrices cadastrales;

3° Que dans les départements où le cadastre est terminé et dans ceux où il s'achèvera successivement, il serait, à partir de l'achèvement, procédé, chaque année, au renouvellement à des évaluations pour un trentième environ, et que la révision, la mise à jour et le brisement des anciens plans, pour les mettre dans la forme propre à la conservation, auraient lieu dans l'année qui précèderait la nouvelle expertise; de telle sorte que, dans une période de trente années, la conservation soit partout organisée;

4° Que les frais d'application des mutations sur les matrices cadastrales continueraient d'être imputés

sur le fonds commun établi par la loi du 31 juillet 1821, et qu'après l'achèvement du cadastre, ils seraient mis à la charge des fonds généraux;

5° Que les frais d'arpentage et d'expertise des cantons restant à cadastrer seraient, en conformité de la loi précitée, payés sur le produit des centimes facultatifs votés par les conseils généraux et sur la part allouée aux départements dans le fonds commun;

6° Que les dépenses relatives à la conservation dans ces cantons seraient acquittées sur les fonds généraux;

7° Qu'il en serait de même de tous les frais de révision et transformation de plans, d'expertise ou de conservation des cantons anciennement cadastrés.

189. — Telles sont les propositions contenues dans le rapport du 20 juillet 1837, de la dernière commission nommée par le ministre des finances.

Ces propositions sont restées à l'état de projet; mais nous pensons qu'il devient urgent d'organiser un système de conservation du cadastre d'après les bases ci-dessus déduites, car il n'est pas possible de laisser introduire le désordre, l'obscurité ou l'erreur dans les plans, matrices et autres pièces du cadastre, sans exposer la propriété foncière à de très-graves inconvéniens; d'un autre côté, il n'importe pas moins aux contribuables de voir renouveler périodiquement les évaluations qui servent de base à l'assiette et à la répartition de la contribution foncière.

D'après les calculs de la commission, l'établissement d'une conservation du cadastre, chargée en outre des nouvelles expertises et des reconfections des états de sections et matrices, exigerait une dé-

pense annuelle pour toute la France d'une somme de 3,282,790 fr.

Cette dépense permanente augmenterait sans doute notablement les charges déjà si énormes du budget ; mais il ne faut pas oublier que l'assiette et la répartition de la contribution foncière reposent sur l'application des opérations d'art et sur l'exactitude des évaluations du cadastre; or, les contribuables sont trop intéressés à voir établir l'exactitude rigoureuse de ces opérations, pour ne pas comprendre la nécessité d'un sacrifice qui n'a d'autre objet que de leur assurer le bienfait d'une proportionnalité mieux répartie de la contribution foncière.

CHAPITRE V.

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES A LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS FONCIÈRE ET DES PORTES ET FENÊTRES, DES MAISONS ET USINES NOUVELLEMENT CONSTRUITES OU DÉMOLIES.

190. — La loi du 17 août 1835, portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1836, contient dans son art. 2 les dispositions suivantes :

« A dater du 1er janvier 1836, les maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, et devenues imposables, seront, d'après une matière rédigée dans la forme accoutumée, cotisées comme les autres propriétés bâties de la commune où elles sont situées, et accroîtront le contingent dans la contribution foncière, et dans la contribution des portes et fenêtres de la commune, de l'arrondissement et du département.

« Les propriétés bâties qui auront été détruites

ou démolies seront l'objet d'un dégrèvement, dans la contribution foncière, et dans la contribution des portes et fenêtres, pour la commune, l'arrondissement et le département où elles étaient situées, jusqu'à concurrence de la part que lesdites propriétés prenaient dans leurs matières imposables.

« L'estimation des propriétés bâties devenues imposables, sera faite par les commissaires répartiteurs assistés du contrôleur des contributions directes; elle sera arrêtée par le préfet, qui pourra, s'il le juge convenable, faire préalablement procéder à la révision, par deux experts, dont l'un sera nommé par lui, et l'autre par le maire de la commune.

Les frais de l'expertise seront réimposés sur la commune, si l'évaluation est reconnue inexacte; dans le cas contraire, ils seront imputés sur le fonds de non-valeurs.

« Cette expertise ne préjudiciera pas au droit assuré aux contribuables de réclamer, après la mise en recouvrement du rôle, dans la forme et dans le délai prescrit par l'arrêté du 24 floréal an VIII, et par la loi du 21 avril 1832, au titre des réclamations.

« L'état des nouvelles cotisations et des dégrèvements par département sera annexé au budget de chaque année. »

191. — Le but de cet article est facile à saisir: autrefois, les constructions nouvelles étaient bien soumises à l'impôt, mais il n'en résultait aucune augmentation de recette pour l'état. La cotisation des constructions nouvelles entrait dans le contingent de la commune qui restait le même: les autres cotes individuelles étaient diminuées d'autant. D'après la

loi de 1835, l'impôt que doit acquitter toute construction nouvelle accroît d'autant le contingent de la commune et, par suite, celui de l'arrondissement et du département. Par une juste réciprocité, toute maison détruite ou démolie donne lieu à une réduction dans ces mêmes contingents.

192. — On remarquera que la disposition précitée ne s'applique qu'aux maisons et usines nouvellement construites, *qui sont devenues imposables :* par conséquent, les propriétaires des nouvelles constructions conservent le bénéfice de ne pas acquitter d'impôt pour ces constructions, pendant les deux premières années : le terrain seul qu'ils enlèvent à la culture doit être cotisé comme il était auparavant. Le tout conformément à l'art. 88 de la loi du 3 frim. an VII.

193. — Pour mettre à même les conseils de département d'opérer, dans leur répartition annuelle, les changements ordonnés par la loi du 17 août 1835, le ministre des finances a prescrit aux directeurs des contributions directes de dresser annuellement et de présenter au conseil général un état des maisons et usines nouvellement construites ou démolies dans le département, avec le tableau des augmentations ou déductions à opérer sur les contingents de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres du département, des arrondissements et des communes.

Cet état et le tableau, renouvelés chaque année, doivent servir de base à la nouvelle répartition de ces contributions, faite par le conseil général.

194. — D'après les instructions du ministre des finances (*Voyez* entre autres, celle du 9 août 1841,

n° 312). Il n'y a que les constructions achevées postérieurement au 31 décembre 1835 qui doivent être imposées au profit du trésor, en accroissement du contingent de la commune où elles sont situées. Toutes les autres constructions achevées avant le 1er janvier 1836, restent toujours imposées au profit des communes; c'est-à-dire en déduction des cotisations individuelles.

Cette distinction est importante, elle repose sur le principe que les lois n'ont pas d'effet rétroactif. Il est certain que l'art. 2 de la loi du 17 août 1835, en disant: *à partir* du 1er janvier 1836, etc., etc., a, par cela même, entendu maintenir les droits acquis antérieurement à l'époque qu'il fixait pour sa mise à exécution.

Les communes sont fort intéressées à ce que l'application de cette disposition soit faite conformément à l'interprétation donnée par le ministre des finances : car le recensement opéré en 1841 ayant signalé un grand nombre de propriétés bâties sur lesquelles aucune taxe n'avait encore été assise, il importe aux communes de s'assurer quelles sont celles de ces constructions qui ont été achevées avant le 1er janvier 1836, afin de faire entrer leurs cotisations dans le contingent communal, pour diminuer d'autant les autres cotes individuelles.

CHAPITRE VI.

ÉLÉMENTS DE LA RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

195.—Il sera toujours aisé d'atteindre par l'impôt

la propriété foncière; l'évidence des immeubles, la certitude de leurs revenus, l'estimation de leur valeur vénale, ont de tout temps facilité les évaluations des propriétés bâties ou non bâties. Il n'en est pas de même de la richesse mobilière; cette portion de la fortune publique est beaucoup plus difficile à soumettre à l'impôt, parce qu'elle échappe à tous les regards, et qu'elle se compose de valeurs flottantes et variables de leur nature.

Cependant, la fortune mobilière doit, comme les autres branches de la richesse publique, apporter son tribut aux charges de l'état.

Aussi, dès 1791, l'assemblée constituante s'efforça de connaître le rapport qui existait entre les produits des immeubles et ceux des capitaux mobiliers.

196.—On avait évalué, comme nous l'avons dit, les revenus immobiliers à la somme de 1,200 millions; on supposa que les produits des capitaux étaient dans la proportion d'un cinquième de cette somme, et qu'il était juste de leur imposer une contribution de 60 millions, répartie au prorata des anciennes contributions.

Cet impôt fut formé de cinq taxes distinctes, calculées, savoir : 1° sur trois journées de travail; 2° sur le nombre des domestiques; 3° sur celui des chevaux; 4° sur les loyers d'habitation; 5° et enfin sur le vingtième du revenu présumé.

De ces taxes, la seconde et la troisième étaient de véritables taxes somptuaires, qui avaient l'inconvénient, inhérent à cette sorte de contribution, de détruire ou d'appauvrir la matière imposable.

(*Voy.* la loi des 17 janvier-18 février 1791.)

Aussi, l'on reconnut bientôt les vices de cette combinaison, et, dès l'année 1792, on se détermina à en chercher de nouvelles.

197. — Par le décret du 9 frimaire an II, les cinq taxes furent réduites de moitié : les trois premières continuèrent à être fixes, et les deux autres, qui le devinrent aussi, furent respectivement portées au 40e et au 18e du revenu mobilier ; ainsi, cette contribution devint un impôt de quotité.

Bientôt après, en l'an III, l'on chercha de nouveaux moyens de perception.

198. — Chaque individu jouissant d'un revenu de 30 sous par jour, était taxé à 5 fr. ; ce droit progressif qui se doublait par chaque unité, frappait sur les cheminées, sur les domestiques, sur les chevaux et sur les voitures suspendues (*Voy.* la loi du 7 thermidor an III).

La violence de ce tarif en abrégea la durée.

199. — La loi du 14 thermidor an V institua, dans chaque commune, un jury d'équité, pour répartir entre les particuliers une contribution personnelle, mobilière et somptuaire, dont le contingent avait été reporté à 60 millions.

L'exécution de cette nouvelle mesure excita des réclamations très-vives qui firent d'abord diminuer d'un cinquième le contingent, et bientôt la loi du 26 thermidor an VI en ramena le chiffre à 30 millions, en y comprenant même une nouvelle contribution, formée de la retenue du vingtième sur les salaires et traitements publics.

200. — Cette dernière contribution ne produisait que fort peu de chose au trésor, et avait l'inconvénient de décourager les employés. Aussi, la loi du 17 fructidor an VII abandonna le système des retenues sur les traitements et fixa, pour l'an VIII, à 40 millions le montant des contributions personnelle, mobilière et somptuaire. Ce chiffre fut réduit à 20 millions en 1801.

Cependant, loin d'atteindre le riche, les taxes somptuaires, en entravant le développement de l'aisance générale, avaient le grave inconvénient de frapper surtout les classes ouvrières, dont le travail est alimenté par le luxe.

Paris et Lyon, ces deux capitales de la France, avaient été obligées de remplacer ces taxes par des prélèvements sur leurs octrois (*Voy.* lois du 26 germinal an XI, et de fructidor an XII; arrêtés du gouvernement du 4e jour complémentaire an XI, et du 13 vendémiaire an XII; loi du 13 pluviôse an XIII, et décret du 15 fructidor an XIII).

201. — Enfin, en 1806, le gouvernement supprima entièrement ces taxes, dont les produits étaient descendus à 1,200,000 fr., et ne conserva que les contributions personnelle et mobilière (loi du 24 avril 1806), qui furent fixées en principal à 27,161,000 fr. à répartir entre tous les départements.

202. — Depuis cette époque jusqu'en 1820, cette imposition ne subit d'autres changements dans son assiette et sa répartition que ceux résultant des modifications du territoire de la France, par suite des traités de 1814 et 1815.

203. — Cependant, l'administration supérieure n'ignorait pas que la répartition en était fort arbitraire et fort injuste, eu égard aux forces contributives de chaque département; car, dans l'origine, l'assemblée constituante avait agi, pour cette répartition, avec les départements, selon qu'elle avait fait pour la contribution foncière; c'est-à-dire qu'ils avaient été taxés, non en proportion de leurs moyens, mais suivant ce qu'ils payaient avant 1789.

Pour corriger ces inégalités originaires, la loi du 23 juillet 1820 décida que le contingent mobilier des départements, des arrondissements et des communes serait fixé uniquement d'après le montant des valeurs locatives d'habitation.

Quant à la contribution personnelle, le contingent des arrondissements et des communes doit être fixé par le conseil général du département et par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des contribuables non indigents, multiplié par le prix de trois journées de travail.

Le prix de la journée de travail varie entre un minimum de 50 c. et un maximum de 1 fr. 50 c. et les conseils généraux furent chargés de régler de nouveau ce prix dans toutes les communes, à raison de leur importance et des avantages dont elles jouissaient (loi du 23 juillet 1820, art. 28, 29).

Ces bases tracées pour la répartition de la contribution personnelle étaient d'une exécution simple et facile.

204. — Il n'en était pas ainsi pour fixer dans chaque département le montant des valeurs locatives

d'habitation devant servir de base à la péréquation générale de la contribution mobilière.

Les conseils de département consultés, n'avaient présenté pour cette valeur qu'un chiffre de 55,286,836 fr.

Ce chiffre parut faible à l'administration centrale, qui se détermina à confier la suite du travail aux agents des contributions directes.

On recensa les baux existants dans les villes, on constata le nombre des habitants, des maisons et des portes et fenêtres. Une commission spéciale formée auprès du ministre fut chargée de vérifier les calculs, de reviser les combinaisons et de rassembler tous les résultats du travail en un tout homogène.

Ces documents furent communiqués aux conseils généraux pour leur servir de guide dans la répartition du dégrèvement qu'ils eurent à faire entre les contribuables des seize centimes accordés par la loi du 10 juillet 1826. Soixante-quinze de ces conseils acceptèrent immédiatement cette base.

Toutefois, avant de mettre à exécution le travail de péréquation générale, l'administration voulut encore recueillir de nouveaux éléments, en faisant vérifier par huit commissaires spéciaux les faits énoncés dans le premier travail : cette vérification fut en outre discutée et approfondie, en présence de ces commissaires, par une commission placée sous la direction personnelle du ministre des finances.

Cette dernière opération démontra d'une manière certaine que 48 départements étaient surchargés d'un total de 3,500,000 fr. au bénéfice de 37 autres

(*Voy.* l'état n° 6, dans le rapport de M. de Chabrol, 2e partie, p. 16, 17).

Cependant, malgré la certitude acquise de ces inégalités dans la répartition de l'impôt mobilier, le gouvernement hésitait à soumettre aux chambres de nouvelles bases pour la répartition, et paraissait renoncer à rétablir cette contribution comme impôt de quotité (*Voy.* le rapport au roi, p. 43 à 46).

205. — L'opinion du gouvernement n'était point encore fixée sur cette importante question, lorsqu'éclata la révolution de juillet 1830.

Bientôt, pour céder aux vives réclamations des propriétaires de vignes, un dégrèvement de 40 millions fut accordé sur les contributions indirectes. L'obligation de faire face à tous les besoins du trésor en présence de graves événements politiques, força le gouvernement à demander aux contributions directes le remplacement de cette somme, qui, on peut le dire aujourd'hui, a été perdue entièrement pour l'état, sans nul profit pour les contribuables.

En même temps qu'on imposait aux propriétés immobilières une surcharge temporaire de 30 cent. sur le principal de la contribution foncière, le ministre des finances (M. Laffitte) présenta un projet de loi qui avait pour objet de convertir la contribution personnelle et mobilière et celle des portes et fenêtres en impôts de *quotité*.

Ce projet primitif fut modifié dans la discussion, et devint la loi du 26 mars 1831.

D'après cette loi, la contribution mobilière fut séparée de l'impôt personnel ; la première resta contribut[illegible] partition ; l'autre, ainsi que celle

des portes et fenêtres, devint impôt de quotité.

En changeant la nature de ces deux impôts, de nouvelles bases durent être adoptées pour en fixer l'assiette et le recouvrement.

Les contribuables n'avaient point à se féliciter de cette innovation, et l'on peut voir dans la loi du 26 mars 1831 que les garanties auxquelles ils ont droit étaient diminuées dans la proportion de l'accroissement de ces taxes (*Voy.* art. 12 à 25).

206. —Aussi, dès l'année suivante, les chambres s'occupèrent de faire droit aux plaintes que la rigueur du recouvrement avait soulevées de toutes parts. Voici les principales dispositions de la loi du 21 avril 1832, actuellement en vigueur.

Par cette loi, les deux contributions personnelle et mobilière furent réunies, et durent être rétablies de nouveau, à partir du 1er janvier précédent, par voie de *répartition*, entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables (art. 8). Le contingent assigné à chaque département est réparti entre les arrondissements par le conseil général, et entre les communes par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle, et d'après les valeurs locatives d'habitation (art. 9).

L'impôt personnel se compose de la valeur de trois journées de travail.

Le conseil général du département doit, sur la proposition du préfet, déterminer le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir néanmoins le fixer au-dessous de 50 centimes, ni au-dessus de 1 franc 50 centimes (art. 10).

Le prix de cette journée sert non-seulement à fixer le taux de la contribution personnelle, mais encore à déterminer la quotité des amendes municipales. Cette fixation diffère de celle qui s'applique aux travaux des chemins vicinaux, conformément à la loi du 21 mai 1836 (*Voy.* chapitre XVIII).

207. — Comme la fixation du prix de la journée de travail a pour objet d'établir le taux de la contribution personnelle, le conseil général, en procédant à cette fixation, agit exclusivement sous l'autorité du pouvoir législatif.

Il suit de là, que le chiffre qu'il adopte pour les diverses communes du département est définitif. Le préfet et le ministre seraient sans droit et sans qualité pour réformer sa délibération sur ce point.

208. — La contribution mobilière est due, soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune (art. 13, § 1er).

209. — La répartition du contingent de chaque département est déterminée d'après les bases suivantes :

Un tiers au centime le franc du montant des taxes personnelles de 1831 ;

Un tiers d'après les contingents mobiliers de 1830 ; et un tiers d'après les valeurs locatives d'habitation. (*Voy.* la loi du 21 avril 1832, art. 4, et l'état B, n. 2, qui y est annexé.)

Cette combinaison a eu pour but de faire cesser, autant que possible, les inégalités signalées, avant 1830, dans la répartition de la contribution personnelle et mobilière.

[illegible] elle ne doit être que provisoire : en

effet, l'art. 31 de la loi du 21 avril 1832 avait voulu qu'un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière, que de la contribution des portes et fenêtres, fût soumis aux chambres dans la session de 1834, et ensuite de cinq en cinq années.

A cet effet, les agents des contributions directes devaient compléter et tenir au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle et mobilière, le montant des loyers d'habitation et le nombre des portes et fenêtres imposables.

Mais cette disposition n'a pas été exécutée, et l'article 31 de la loi du 21 avril 1832 a été abrogé par l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838.

Ce dernier article porte : « Il sera soumis aux chambres dans la session de 1842, et ensuite de dix en dix années, un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière, que de la contribution des portes et fenêtres. A cet effet, les agents des contributions directes continueront de tenir au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle, le montant des loyers d'habitation et le nombre des portes et fenêtres imposables. »

Malgré la prescription formelle de cet article, le nouveau projet de répartition n'a point été soumis aux chambres dans la session de 1842. Nous rendrons compte des motifs qui ont fait ajourner cette répartition comme celles précédemment ordonnées (chap. VIII).

211. — En attendant l'exécution de la loi, les con-

seils généraux et les conseils d'arrondissement font chaque année la répartition du contingent départemental d'après les résultats qui leur sont présentés, à titre de renseignements, dans un tableau dressé par le directeur des contributions directes, en exécution de l'art. 11 de la loi du 21 avril 1832. Ce tableau doit indiquer, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et le montant de la valeur locative de leur habitation.

La répartition entre les contribuables se fait, comme pour la contribution foncière, d'après une matrice dressée par des commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, et sur laquelle on porte tous les habitants, Français et étrangers, de tout sexe, jouissant de leurs droits et non réputés indigents, en indiquant les loyers du bâtiment servant à *l'habitation personnelle* seulement, qui doivent servir de base à la répartition individuelle (art. 12 et 17, loi du 21 avril 1832).

212. — Avant de terminer ce qui a rapport à la contribution personnelle et mobilière, faisons observer que la loi de 1832, art. 19, a autorisé les villes qui ont un octroi à remplacer cette contribution, en totalité ou en partie, par un prélèvement sur l'octroi municipal.

Les conseils généraux n'ont point à s'immiscer dans l'exécution de cette faculté laissée aux villes. On comprend que, dès que le contingent de la commune a été fixé, il importe peu à l'autorité départementale de déterminer la forme du recouvrement; il [illegible] e d'être assurée de la rentrée des fonds,

afin d'éviter une réimposition sur les autres localités.

Aussi, d'après le même article, c'est l'autorité royale seule qui a le droit d'approuver cette substitution dans le mode de recouvrement du contingent assigné aux villes qui ont un octroi.

CHAPITRE VII.

ÉLÉMENTS DE LA RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

213. — De tous les impôts de répartition, celui des portes et fenêtres se rapproche évidemment le plus des impôts de quotité.

Aussi, dès sa création par la loi du 4 frimaire an VII, il fut établi comme impôt de quotité sur toutes les ouvertures des bâtiments destinés à l'habitation, sauf quelques exceptions relatives aux constructions affectées spécialement à l'agriculture, à un service public ou aux travaux des manufactures (*Voy.* la loi du 4 frimaire an VII, art. 2, 4 et 5, et celle du 4 germinal an XI, art. 19).

Son tarif était gradué d'après la population des communes.

Créée à l'imitation de la taxe qui, en Angleterre, atteint toutes les ouvertures, la contribution des portes et fenêtres ne produisit pas, pendant les premières années, les ressources que l'on s'était promises. Le trésor ne recouvra d'abord que quinze millions environ, et malgré l'élévation du tarif presque doublé par la loi du 18 ventôse an VII, les produits s'affaiblirent encore pendant les années suivantes.

214. — Instruit par l'expérience, le gouvernement se détermina bientôt à substituer, pour l'as-

siette de cet impôt, la répartition à la quotité : ce fut l'œuvre de la loi du 13 floréal an x.

D'après cette loi, le contingent général à répartir entre tous les départements fut fixé à seize millions.

Le contingent de chaque département dut être réparti par le préfet entre les arrondissements, et le contingent de chaque arrondissement, par le sous-préfet entre les communes.

La répartition entre les communes fut faite en ajoutant à la combinaison du tarif déjà gradué sur la population, celle de l'espèce et de la position des ouvertures.

215. — Établi sur ces bases, l'impôt des portes et fenêtres fut perçu pendant toute la durée de l'empire et les premières années de la restauration, sans que l'on songeât à en modifier les éléments. Toutefois, en 1815, le contingent général, réduit, par la diminution du territoire, en principal à 12,812,504 fr., fut doublé pendant trois ans, à partir de 1816, par des centimes additionnels qui en élevèrent le produit à plus de vingt-cinq millions de francs.

216. — La loi du 6 juillet 1826, en accordant un dégrèvement de 10,890,807 fr. 90 c. sur cet impôt, fit disparaître la surcharge temporaire, causée par les malheurs des deux invasions.

217. — Dès 1822, l'administration, convaincue de l'inégalité de la répartition primitivement faite entre les départements par la loi du 13 floréal an x, s'est efforcée de remédier aux vices de cette répartition, en faisant procéder à un recensement général de toutes les ouvertures.

Les résultats de cette opération démontrèrent qu'il

existait 33,919,488 ouvertures passibles de l'impôt, tandis qu'il n'en figurait aux matrices que 21,358,240; il y avait donc, contrairement à la loi, plus de *douze millions* d'ouvertures exemptes de l'impôt.

Néanmoins, le gouvernement de la restauration ne voulut pas profiter de ces renseignements pour proposer un nouveau contingent général (*Voy.* le rapport au roi, p. 48); et, en 1830, les rôles ne présentaient encore que 26,892,316 ouvertures soumises à l'impôt, quoiqu'il en eût été recensé près de 34 millions en 1822, et que, pendant les sept années écoulées depuis le recensement, le nombre des ouvertures imposables eût sensiblement augmenté, par suite de l'accroissement irrécusable des constructions dans toute la France.

218. — Nous avons dit qu'après la révolution de 1830 le gouvernement proposa de convertir la contribution des portes et fenêtres en impôt de quotité, et que la loi du 26 mars 1831 consacra cette proposition.

Le recensement fait en exécution de cette loi avait constaté 38 millions d'ouvertures imposables : l'impôt se trouva donc plus que double des années précédentes. Cette augmentation, jointe à l'application rigoureuse du tarif, faite directement par les agents du fisc, sans l'intermédiaire des conseils, représentants naturels des localités, excita les plus vives réclamations : la législature y fit droit dans la session suivante, et l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832 rétablit de nouveau, comme en l'an x, l'impôt des portes et fenêtres au nombre des contributions de répartition.

En outre, dans l'intention de soulager les classes les moins aisées, on établit un nouveau tarif qui réduit sensiblement la taxe des maisons comptant une, deux, trois, quatre et cinq ouvertures, et qui affranchit même lesdites maisons des taxes applicables aux portes charretières. Dans le même but, dans les villes et communes au-dessus de 5,000 âmes, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne doit s'appliquer qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi. Les habitations dépendantes de la banlieue sont portées dans la classe des communes rurales (art. 24, loi du 21 avril 1832).

219. — Voici le nouveau tarif établi par cet article.

POPULATION DES VILLES ET DES COMMUNES.	POUR LES MAISONS A					Pr LES MAISONS A SIX OUVERTURES ET AU-DESSUS.		
	une ouverture.	deux ouvertures.	trois ouvertures.	quatre ouvertures.	cinq ouvertures.	portes cochères, charretières et de magasin.	Portes ordinaires et fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entresol, des 1er et 2e étages.	fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	F. C.	F. C.	F. C.	F. C.	F. C.	F. C.	F. C.	F. C.
Au-dessous de 5,000 âm.	0 30	0 45	0 90	1 60	2 50	1 60	0 60	0 60
De 5,000 à 10,000 . . .	0 40	0 60	1 35	2 20	3 25	3 50	0 75	0 75
De 10,000 à 25,000. . .	0 50	0 80	1 80	2 80	4 00	7 40	0 90	0 75
De 25,000 à 50,000. . .	0 60	1 00	2 70	4 00	5 50	11 20	1 20	0 75
De 50,000 à 100,000 . .	0 80	1 20	3 60	5 20	7 00	15 00	1 50	0 75
Au-dessus de 100,000 .	1 00	1 50	4 50	6 40	8 50	18 80	1 80	0 75

220. — Le contingent assigné à chaque département est réparti entre les arrondissements par le conseil général, d'après le nombre des ouvertures imposables (art. 25).

Les conseils d'arrondissement fixent la répartition du contingent de l'arrondissement entre les communes (*idem*).

Le directeur des contributions directes doit former chaque année un tableau représentant :

1° Le nombre des ouvertures imposables des différentes classes ;

2° Le produit des taxes d'après le tarif;

3° Le projet de répartition.

Ce tableau sert de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement, pour fixer le contingent des arrondissements et des communes (art. 27).

221. — Les matrices sont toujours rédigées d'après les bases fixées par les lois des 4 frimaire an VII et 4 germinal an XI, sauf les modifications suivantes :

1° Il ne doit être compté qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie ou toute autre exploitation rurale.

2° Les portes charretières existant dans les maiso
à une, deux, trois, quatre et cinq ouvertures,
doivent être comptées et taxées que comme portes
dinaires (*idem*).

Néanmoins, suivant l'art. 3 de la loi du 20 ju t
1837, les portes charretières des bâtiments à mo
de six ouvertures, situées dans les villes de 5,0
âmes et au-dessus, et employées à usage de magasin
seront taxées comme les portes charretières des m

gasins établis dans les maisons à six ouvertures. Les autres ouvertures des maisons ayant moins de six ouvertures continueront d'être taxées conformément au tarif contenu dans l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832.

3° Sont imposables les fenêtres dites *mansardes* et autres ouvertures pratiquées dans la toiture des maisons, *lorsqu'elles éclairent des appartements habitables*. (L. du 21 avril 1832, art. 27.)

4° Les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'état, aux départements, arrondissements, communes et hospices, doivent être imposés nominativement pour les portes et fenêtres des parties de ces bâtiments servant à leur habitation personnelle (*id., ibidem*).

Tels sont actuellement les éléments de l'assiette et de la répartition de l'impôt des portes et fenêtres.

222. — L'art. 31 de la loi du 21 avril 1832 avait prescrit la présentation aux chambres, dans la session de 1834, d'un nouveau projet de répartition de la contribution des portes et fenêtres entre les départements, en même temps que du projet de répartition de la contribution mobilière dont nous avons parlé dans le chapitre précédent; mais ces projets n'ont point encore été soumis aux chambres.

16

CHAPITRE VIII.

DU RECENSEMENT DES PERSONNES ET DES PROPRIÉTÉS DEVANT SERVIR DE BASE A L'ASSIETTE, A LA RÉPARTITION ET A LA PERCEPTION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

—

223. — La nécessité d'un recensement général, à des époques périodiques, des personnes et des propriétés, pour servir de base à l'assiette, à la répartition et à la perception des contributions directes, n'a pas besoin d'être longuement justifiée.

Cette nécessité résulte d'abord de l'abolition, proclamée par l'assemblée constituante, de toute exemption d'impôts, de tout privilége inhérent soit aux personnes, soit aux propriétés également soumises, depuis 1790, à la loi de l'impôt, sans autres exceptions que celles formulées par le pouvoir législatif.

Ce grand principe, reproduit dans toutes les constitutions qui ont successivement régi la France depuis 1789, a été de nouveau et définitivement consacré par la Charte de 1830, dont les art. 1 et 2 portent : « Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leur rang ; ils contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'état. »

Or, comment apprécier la contribution aux charges dans la proportion de la fortune, si l'on ne connaît ni toutes les personnes qui doivent contribuer, ni toute la matière imposable ?

D'un autre côté, l'impôt réel prélevé sur la fortune n'est pas le seul : il est d'autres charges imposées dans l'intérêt général qui doivent être acquittées par la personne même de l'assujetti ; tel est le service per-

sonnel imposé par les lois sur le recrutement de l'armée de terre et sur l'inscription maritime.

Ces services personnels, beaucoup plus onéreux que les tributs acquittés en argent, sont imposés aux diverses circonscriptions administratives du royaume, en raison de la population mâle qu'elles renferment (1). En outre, c'est le chiffre de la population totale qui, d'après les lois en vigueur, sert à établir, augmenter ou diminuer les tarifs des droits d'octroi, le droit fixe de la patente et le tarif des ouvertures imposables.

La nécessité du recensement des personnes et des des propriétés ne peut donc pas être mise en doute : et l'on voit que les contribuables et les assujettis aux services personnels sont plus particulièrement intéressés à ce que cette opération soit exécutée avec une complète régularité.

224. — Nous nous occuperons d'abord du recensement des personnes.

Nous traiterons ensuite du recensement des propriétés.

§ 1er. Recensement des personnes.

225. — L'assemblée constituante ordonna par le décret du 28 juin 1790, art. 5, que les directoires de département feraient former un état ou tableau de toutes les municipalités dont leur département était

---

(1) Les lois sur l'inscription maritime assujettissent *tous* les marins inscrits, au service de mer, de dix-huit à cinquante ans, sans autres exceptions que celles qu'elles déterminent : mais dans l'application, l'administration de la marine a presque toujours égard au chiffre des marins inscrits dans chaque arrondissement maritime.

composé, avec indication tant du montant de la population active, que de celui des impositions de chaque municipalité. Une loi en forme d'instruction, des 12-20 août 1790, traça les règles destinées à guider les directoires de département dans la formation et l'envoi des états de population qui devaient déterminer la représentation de chaque département dans le corps législatif.

Une mesure plus générale fut prescrite par la loi des 19-22 juillet 1791, sur l'organisation d'une police municipale et correctionnelle. L'art. 1er, titre 1er, de cette loi portait que « dans les villes et dans les campagnes, les corps municipaux feraient constater l'état des habitants, soit par des officiers municipaux, soit par des commissaires de police, soit par des citoyens commis à cet effet. Chaque année, dans le courant des mois de novembre et décembre, cet état devait être vérifié de nouveau, et on devait y faire les changements nécessaires. L'état des habitants de la campagne devait être recensé au chef-lieu du canton par des commissaires que nommeraient les officiers municipaux de chaque communauté particulière. »

Un autre recensement fut prescrit par la loi du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure et la responsabilité des communes. Il devait être exécuté dans la décade de l'envoi des modèles de rôles, sous peine, par les agents municipaux, d'être responsables des délits commis à force ouverte sur le territoire des communes non recensées.

Un arrêté du gouvernement du 2 germinal an IV disposa, par son art. 6, que les tableaux de population, prescrits par la loi du 10 vendémiaire précédent,

seraient formés sans délai, par chaque administration municipale, et adressés, dans la décade qui suivrait l'arrêté, à l'administration du département, si déjà ils n'avaient été remplis et envoyés.

226.— Il ne paraît pas que l'exécution des lois qui viennent d'être analysées, ait produit aucun résultat satisfaisant : car dans une circulaire du 26 floréal an VIII, le ministre de l'intérieur se plaignait aux préfets que, depuis l'an IV, l'administration eût fait de vains efforts pour se procurer des états complets de la population de la France. La même circulaire contenait le modèle d'un tableau adressé aux préfets pour être mis à la disposition des sous-préfets et des maires, afin de constater d'une manière uniforme les résultats du recensement général de la population par chaque commune et par arrondissements communaux du département (*Voy. le Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, t. 1, p. 98.)

Par une autre circulaire du 9 frimaire an XIV, le même ministre prescrivait aux préfets de compléter les recherches précédemment entreprises, par un recensement exact de la population de chaque département au 1er janvier 1806, et par le tableau du mouvement annuel de la population (*id., ibid.,* p. 429).

Cette circulaire ne tarda pas à recevoir son exécution, et le recensement général opéré dans chaque département, dans le cours de 1805, fut approuvé par un décret impérial, qui toutefois ne fut pas publié au *Bulletin des lois*.

227. — Depuis cette époque jusqu'en 1822, l'on trouve bien quelques circulaires éparses à de longs intervalles dans le Recueil du ministère de l'intérieur,

sur les recensements de la population de la France : mais bien que la loi du 28 avril 1816, art. 22, eût posé d'autres bases pour l'assiette des droits d'entrée sur les boissons, et qu'il y eût nécessité de procéder à un nouveau dénombrement de la population, ce ne fut qu'à la fin de 1821 que se termina cette opération, dont les résultats furent rendus exécutoires par une ordonnance royale du 16 janvier 1822, insérée au *Bulletin des lois*.

Cette même ordonnance déclara que le tableau de la population du royaume qui lui était annexé, serait considéré comme seul authentique, pendant cinq ans à compter du 1er janvier 1822.

Depuis, à la date des 12 mars 1827, 11 mai 1832, 30 décembre 1836 et 25 octobre 1842, des ordonnances semblables ont homologué pour cinq années les tableaux de la population du royaume.

228. — Les règles pour la confection des tableaux quinquennaux de la population ne sont tracées par aucune loi : il en résulte que l'administration se trouve investie du droit de déterminer par ses instructions la marche à suivre et les méthodes à mettre en pratique pour effectuer le recensement général. Ce défaut de règles législatives amène également, dans les attributions de l'autorité supérieure, la nécessité de statuer par voie réglémentaire sur les difficultés qui s'élèvent dans le cours des opérations.

Ce sont là, nous n'hésitons pas à le déclarer, de très-graves inconvénients.

En effet, le recensement général n'est pas seulement, ainsi qu'on pourrait le croire d'abord, une opération purement administrative : mais c'est prin-

cipalement une opération ayant pour résultat inévitable d'affecter la condition des contribuables.

Ainsi, en ce qui concerne les droits d'entrée sur les boissons dans les villes, le recensement a pour effet immédiat de faire établir, hausser, baisser, disparaître même les droits, suivant que le chiffre de la population atteint, dépasse ou n'atteint pas le nombre de 4,000 habitants agglomérés (lois du 28 avril 1816, et du 12 décembre 1830).

De même, la contribution des portes et fenêtres, établie sur un tarif gradué suivant la population des communes, augmente ou diminue d'après le nombre d'habitants de la commune, constaté par le recensement.

Pour la contribution personnelle et mobilière, le recensement n'a pas moins d'importance; car s'il révélait l'existence de contribuables qui auraient précédemment échappé à l'impôt personnel, cette découverte aurait pour résultat d'abaisser les cotes individuelles, le contingent de la commune restant le même.

En ce qui touche l'impôt des patentes, qui est un impôt de quotité, le résultat du recensement importe encore plus aux contribuables; car les patentables étant divisés en plusieurs classes, suivant le commerce ou l'industrie qu'ils exercent et suivant la population de la commune où ils sont établis, et le tarif du droit fixe de chaque classe devant varier suivant ces deux éléments combinés, il s'ensuit que le recensement amène nécessairement une augmentation ou une diminution du droit fixe, proportionnellement aux résultats qu'il constate.

Ainsi, les conséquences légales, inévitables du recensement sont toujours d'affecter la condition des contribuables.

Or, convient-il de laisser au pouvoir discrétionnaire de l'administration le droit absolu de procéder, suivant ses seules inspirations, à cette importante opération? Non, sans doute; car les mesures d'exécution qui touchent directement à l'assiette et à la perception des impôts doivent, comme la loi qui établit l'impôt, être tracées par le pouvoir législatif lui-même; c'est là une garantie que les contribuables qui payent ont au moins le droit d'exiger.

Nous savons qu'en ce qui concerne les droits d'entrée sur les boissons, la loi du 28 avril 1816 a pris soin elle-même de rassurer les contribuables; car l'art. 22 de cette loi porte : « Les communes assujetties aux droits d'entrée seront rangées dans les différentes classes du tarif, en raison de leur population agglomérée. S'il s'élève des difficultés relativement à l'assujettissement d'une commune, ou à la classe dans laquelle elle devra être rangée par sa population, la réclamation de la commune sera soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur, la transmet, avec son avis, au directeur général des contributions indirectes, sur le rapport duquel il sera statué par le ministre des finances, sauf le recours de droit (au conseil d'état), et la décision du préfet sera provisoirement exécutée. »

Le conseil d'état a décidé par une ordonnance du 18 mars 1842 intervenue sur le recours de la commune de Bagnols (Gard), « que cet article était toujours en vigueur, nonobstant la publication des tableaux

quinquennaux de recensement, et que la publication de ces tableaux ne pouvait mettre obstacle à ce que, dans l'intervalle, les villes et communes dans leur intérêt particulier, et l'administration dans celui du trésor, réclamassent contre les erreurs ou fissent constater les changements qui auraient pour résultat ou de les exempter du droit d'entrée, ou d'y astreindre lesdites communes. »

Mais ces dispositions, spécialement applicables aux droits d'entrée sur les boissons, font encore mieux sentir la nécessité de voir fixer par une loi générale toutes les règles applicables au recensement de la population.

En effet, si l'on consulte la jurisprudence du conseil d'état, on y voit que, par une ordonnance du 30 août 1832, en ce qui concerne la contribution des portes et fenêtres (et la solution serait la même pour la contribution personnelle et mobilière et pour l'impôt des patentes), « les rectifications aux tableaux quinquennaux de la population sont purement facultatives de la part de l'administration, et que *nul n'est recevable à discuter les éléments de ces tableaux, ni à former opposition à l'ordonnance qui les homologue.* »

D'où il résulte que, par cela même, les règles tracées pour le recensement de la population par les instructions ministérielles sont considérées comme ayant force obligatoire.

229. — Mais ces règles manquent non-seulement de la sanction législative, nécessaire pour établir l'assiette de l'impôt, mais elles n'ont même aucun caractère de fixité, et démontrent, par leur propre variabilité, mieux que tous les raisonnements, la

nécessité d'une loi pour fixer les conditions légales du recensement de la population.

C'est ainsi que, pour le recensement opéré en 1836, une circulaire du ministre de l'intérieur, du 10 avril 1836, prescrivait d'établir ce recensement, en inscrivant les individus, par commune, suivant leur *domicile de droit*, pour tous ceux qui résidaient dans les établissements publics, hospices, hôpitaux, colléges, écoles, écoles militaires et civiles, prisons, maisons de détention, et aussi pour les militaires en garnison.

Au contraire, pour le recensement de 1841, une instruction du même ministère a prescrit de substituer le *domicile de fait* au domicile de droit, et par conséquent, renversé complétement les bases de l'opération précédente.

230. — Une semblable versatilité dans l'exécution d'une mesure qui sert de base à l'assiette de plusieurs impôts très-importants, appelle la prompte intervention du législateur (1).

§ 2. — Recensement des propriétés.

231. — On a vu dans le chapitre II que, d'après la législation actuellement en vigueur, la répartition de la contribution foncière et de celle personnelle et mobilière est effectuée annuellement, savoir :

Entre les départements, par le pouvoir législatif; entre les arrondissements, par le conseil général;

---

(1) Une ordonnance royale du 11 juin 1839 a prescrit un recensement général dans les colonies et tracé les règles à suivre pour cette opération ; il est extraordinaire que dans la métropole il n'y ait pas même d'ordonnance semblable.

entre les communes, par le conseil d'arrondissements; entre les contribuables de la même commune, par les répartiteurs.

Pour opérer ces répartitions successives suivant les règles de l'égalité proportionnelle, il est indispensable que les divers pouvoirs répartiteurs aient une connaissance exacte de la matière imposable sur laquelle ils doivent déterminer le contingent à payer.

Cette connaissance ne peut être acquise qu'au moyen de recensements réguliers, dans lesquels toutes les forces contributives de chaque localité sont examinées avec soin, comparées avec les mêmes atténuations, et rigoureusement déduites.

Depuis le décret du 23 novembre 1790, sur l'établissement de la contribution foncière, un grand nombre de lois, arrêtés du gouvernement, décrets et ordonnances royales ont prescrit les règles à suivre pour obtenir, au moyen de recensements, les vrais éléments de la matière imposable dans les divers degrés de répartition.

232. — Dans les opérations de recensement, on distingue ordinairement deux ordres de travaux distincts, suivant la répartition à laquelle ils doivent être appliqués.

Il y a d'abord l'opération du recensement général comprenant l'examen et la constatation des forces contributives de tous les départements, arrondissements et communes. Ce recensement sert de base non-seulement à la répartition des contingents assignés par le pouvoir législatif à tous les départements; mais il sert également aux conseils de département et d'arrondissement pour établir la sous-répartition

du contingent départemental entre les arrondissements et les communes.

Il y a ensuite, chaque année, le recensement ou relevé des états de mutation, ayant pour objet d'obtenir entre les contribuables de la même commune la répartition du contingent qui est assigné à cette commune par le conseil d'arrondissement.

233. — Dès l'établissement de la contribution foncière par la loi du 23 novembre 1790, on remarque cette distinction indiquée par le pouvoir législatif entre ces deux ordres de recensement.

L'art. 107 de l'instruction annexée à cette loi porte : « Les évaluations que feront cette année les municipalités, n'auront pour objet que la répartition intérieure entre les contribuables de leur territoire, et ne serviront point de base aux administrations de département et de district pour la distribution de la contribution entre les municipalités. »

Plus loin, la même instruction trace les devoirs imposés aux administrations de département et de district, en ce qui concerne la répartition de la contribution : « Les corps administratifs, dit-elle, auront encore un travail important qui les concerne particulièrement et qu'ils doivent préparer, celui de la répartition; savoir : pour les administrations de département, entre les districts, et, pour les administrations de district, entre les municipalités de leur arrondissement; elles doivent chacune accueillir les lumières nécessaires pour l'opérer, aussitôt que leur portion contributive leur sera assignée; et quoique la somme n'en soit pas encore connue, elles peuvent en

prendre une fictive, celle de leurs vingtièmes (*les anciens vingtièmes*), par exemple, et opérer sur cette somme supposée, à laquelle elles n'auront plus qu'à substituer les sommes effectives. »

La loi du 13 janvier 1791, sur la contribution mobilière, charge également de la confection des matrices les officiers municipaux, concurremment avec les commissaires-adjoints. « Il résulte de ces matrices de rôles, dit l'instruction jointe à cette loi, une connaissance exacte des revenus imposables dans chaque municipalité à la contribution mobilière, suivant les diverses taxes dont elle est composée; mais, comme il pourrait arriver que le produit de ces taxes serait inférieur ou supérieur à la cotisation que la municipalité aura à supporter par la répartition générale, les districts y pourvoiront en portant à leur juste proportion les cotes mobilières ou d'habitation, qui sont en conséquence susceptibles d'augmentation ou de diminution. »

Ainsi, d'après les règles établies par l'assemblée constituante, il est certain que les municipalités, les administrations de département et de district étaient concurremment chargées d'opérer le recensement de la matière imposable, dans les limites de leurs circonscriptions respectives, sans qu'aucun agent de l'administration centrale eût le droit de s'immiscer dans cette opération.

234. — Cet état de choses dura jusqu'en l'an VI. A cette époque, la loi du 22 brumaire institua une agence des contributions directes, chargée, sous la surveillance du ministre des finances, de rassembler tous les renseignements et matériaux propres à per-

fectionner l'assiette et la répartition des contributions directes.

Depuis cette loi, les agents des contributions directes ont toujours eu qualité pour faire les travaux préparatoires et recensements généraux propres à établir et améliorer la répartition entre les départements, les arrondissements et les communes; tandis que le droit des répartiteurs communaux a été limité à la mission de faire, entre les contribuables de la commune, la répartition du contingent qui est assigné à cette commune par le conseil d'arrondissement.

235. — Pour démontrer ces deux propositions, il suffit de rapporter les différents textes des lois intervenues depuis celle du 22 brumaire an VI inclusivement.

INTÉRÊT GÉNÉRAL.

Recensements ; répartition entre les départements, les arrondissements et les communes.

ATTRIBUTIONS DES AGENTS DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Loi du 22 brumaire an VI.

Art. 12. Les divers employés de l'agence sont chargés, sous la surveillance du ministre des finances, de rassembler tous les renseignements et matériaux propres à perfectionner l'assiette et la répartition des contributions directes.

Extrait de l'Instruction annexée à la loi du 22 brumaire an VI.

Les commissaires de département (les directeurs des contributions directes) rassembleront tous les états, renseignements, recherches et matériaux recueillis par l'inspecteur ou qu'ils se procureront eux-mêmes, relatifs aux contribuables, revenus et facultés de leurs départements, et propres à préparer et faciliter la répartition des contributions foncière et personnelle, tant pour les départements, que pour les cantons.

Le commissaire du département fera, si l'administration départementale l'en charge, tous les travaux préparatoires, calculs, états, etc., nécessaires pour la répartition qu'elle est chargée de faire chaque année,

entre les cantons, de son contingent dans l'une et l'autre contribution.

Loi du 15 septembre 1807.

Art. 39. Les directeurs des contributions directes continueront de faire faire, chaque année, les recensements et autres opérations relatives aux rôles des propriétés bâties et à ceux de la contribution personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes.

Loi du 21 avril 1832.

Art. 11. Le directeur des contributions directes formera, chaque année, un tableau présentant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et le montant de leurs valeurs locatives d'habitation. Ce tableau servira de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement pour la répartition de la contribution personnelle et mobilière.

Art. 26. Le directeur des contributions directes formera, chaque année, un tableau présentant, 1° le nombre des ouvertures imposables des différentes classes; 2° le produit des taxes d'après le tarif; 3° le projet de répartition.

Ce tableau servira de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement, pour fixer le contingent des arrondissements et des communes.

Loi du 14 juillet 1838.

Art. 2. L'art. 31 de la loi du 21 avril 1832 est abrogé. Il sera soumis aux chambres, dans la session de 1842, et ensuite de dix années en dix années, un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres. A cet effet, les agents des contributions directes continueront de tenir au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle, le montant des loyers d'habitation et le nombre des portes et fenêtres imposables.

Arrêté des consuls du 15 fructidor an VIII.

Art. 1er. . . Les contrôleurs des contributions directes sont chargés de former des tableaux des citoyens assujettis à la patente, d'établir la nature de leurs commerce, industrie et profession les plus imposables; la valeur locative de leurs maisons d'habitation, usines, ateliers, magasins et boutiques. . . . . .

. . . . . Lesdits tableaux seront arrêtés par les maires, qui pourront y joindre leurs observations.

Loi du 15 mai 1818.

Art. 60. . . . . . Les entrepreneurs des établissements industriels, tels qu'ils sont définis par l'art. 32 de la loi du 1er brumaire an VII, payeront le droit fixe (sans avoir égard à la population de leur commune) dans les proportions déterminées ci-après :

1re classe, 300 fr. — 2e classe, 200 fr. — 3e classe, 150 fr. — 4e classe, 100 fr. — 5e classe, 50 fr. — 6e classe, 25 fr.

Ils seront classés, savoir : pour les cantons ruraux, par les sous-préfets, après avoir pris l'avis des maires des communes où sont situés les établissements, et celui des répartiteurs et des contrôleurs des contributions directes ;

Pour les villes, par les maires, après avoir pris l'avis des répartiteurs et des contrôleurs des contributions directes.

INTÉRÊT LOCAL.

Rédaction des matrices de rôle ; répartition entre les contribuables.

ATTRIBUTIONS DES RÉPARTITEURS ET DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Loi du 3 frimaire an VII.

Art. 32. Dans la première décade de thermidor de chaque année, l'agent municipal de chaque commune, ou son adjoint, et l'un des officiers municipaux. . . . . . convoqueront les répartiteurs pour examiner la matrice du rôle, y faire les changements convenables d'après les mutations survenues parmi les propriétaires, la renouveler même s'il y a lieu.

Loi du 21 avril 1832.

Art. 17. Les commissaires répartiteurs, assistés des contrôleurs des contributions directes, rédigeront la matrice du rôle de la contribution personnelle et mobilière. Ils porteront sur cette matrice tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et détermineront les loyers qui doivent servir de base à la répartition individuelle.

Art. 18. Lors de la formation de la matrice, le travail des répartiteurs sera soumis au conseil municipal, qui désignera les habitants qu'il croira devoir exempter de toute cotisation, et ceux qu'il jugera convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle.

Art. 27. Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice de la contribution des portes et fenêtres d'après les bases fixées par les lois des 4 frimaire an VII et 4 germinal an XI, sauf les modifications, etc.

Loi du 17 août 1835.

Art. 2. L'estimation des propriétés bâties devenues imposables sera faite par les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes. Elle sera arrêtée par le préfet, etc.

Loi du 18 juillet 1837.

Art. 22. Le conseil municipal réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Il résulte des dispositions législatives ci-dessus :

1° Que, pour les contributions personnelle et mobilière et des portes

et fenêtres, les agents des contributions directes sont seuls chargés de recueillir les renseignements nécessaires à la fixation des contingents des départements, des arrondissements et des communes ;

2° Que, pour ces mêmes contributions, la répartition du contingent des communes appartient exclusivement aux répartiteurs ;

3° Que, sauf le mode particulier de classement prescrit pour les établissements industriels, les contrôleurs sont seuls chargés de former les matrices des patentes, sous la condition de les présenter aux maires, qui peuvent y joindre leurs observations ;

236. — Toutefois, s'il est incontestable que, d'après les textes de loi précités, les agents des contributions directes sont seuls chargés, en ce qui concerne les contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, de recueillir tous les renseignements nécessaires à la fixation des contingents des départements, des arrondissements et des communes, l'on ne peut méconnaître qu'à plusieurs époques l'autorité municipale est intervenue dans cette opération.

C'est ainsi qu'en exécution de l'art. 29 de la loi du 23 juillet 1820 qui ordonna qu'à l'avenir les contingents des départements, des arrondissements et des communes seraient fixés d'après les valeurs locatives d'habitation, un recensement général des propriétés bâties étant devenu nécessaire, il fut d'abord confié aux répartiteurs communaux. Ce recensement, ainsi que l'explique le rapport au roi sur l'administration des finances, ne produisit que des évaluations inexactes et incomplètes. C'est pourquoi son insuffisance décida le ministre des finances à confier la suite de cette opération aux agents des contributions directes.

Mais, en 1832, une ordonnance du 18 décembre, rendue en exécution de l'art. 31 de la loi du 21 avril

même année, confia le travail de révision de ce recensement et celui de la confection des matrices au maire et à deux commissaires nommés par le conseil municipal. Le contrôleur des contributions directes assistait seulement à cette opération (*art.* 1er).

Ce travail était déposé au secrétariat des mairies, et pendant un mois les contribuables pouvaient en prendre communication et faire leurs observations : le conseil municipal prononçait (*art.* 2).

Des commissions cantonnales, composées des maires de chaque commune, étaient appelées à vérifier les estimations faites dans chaque commune, et à déterminer les augmentations ou les diminutions qu'elles croiraient devoir leur faire subir pour les rendre proportionnelles. Les conseils municipaux étaient admis à faire leurs observations. — D'après ces observations et à l'aide des renseignements communiqués par la régie de l'enregistrement, des experts nommés, l'un par le ministre, l'autre par le préfet, étaient chargés d'établir le travail de péréquation entre les cantons. Leur travail était soumis à l'examen des commissaires choisis par le préfet, soit dans le conseil général, soit dans les conseils d'arrondissement, en nombre égal à celui des arrondissements du département. Un délai de dix jours leur était donné pour présenter leurs observations. — Ces observations devaient être adressées par le directeur des contributions directes au ministre des finances, pour servir de renseignements à des commissaires spéciaux, chargés par lui de vérifier et de comparer les résultats obtenus dans tous les départements, et d'indiquer, s'ils remarquaient des atténuations dans l'ap-

préciation des valeurs locatives d'un département, le rehaussement dont le travail leur paraîtrait susceptible. Le ministre des finances prononçait, après avoir toutefois provoqué les autres observations des experts (*art.* 3 *et suiv.*).

On voit que cette ordonnance subordonnait entièrement l'action du contrôleur des contributions directes à l'autorité des municipalités, et donnait en définitive aux conseils municipaux et aux maires, contrairement à toute la législation antérieure, le droit de fixer la valeur de la matière imposable, en dehors même des limites de la commune.

Aussi cette ordonnance n'a-t-elle pu être exécutée : après plusieurs années d'épreuves et d'essais, les résultats du travail confié aux municipalités furent trouvés inexacts, et l'opération dut être recommencée sur de nouvelles bases.

237. — C'est dans ce but que fut rédigé l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838, rapporté ci-dessus, lequel confirme le droit des agents des contributions directes de tenir au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle, le montant des loyers d'habitation et le nombre des portes et fenêtres imposables.

En exécution de cet article, les contrôleurs des contributions directes se mirent en devoir d'opérer le recensement général des propriétés bâties et d'évaluer les loyers d'habitation, de compter les ouvertures imposables, et enfin, d'après des instructions ministérielles, de recueillir les renseignements propres à reviser la fixation des droits dus par les patentables.

Mais les municipalités, complétement écartées de ce travail, ne tardèrent pas à réclamer avec énergie le droit d'y intervenir, soit pour fixer la valeur de la matière imposable, ainsi que le voulait l'art. 1er de l'ordonnance du 18 décembre 1832, soit au moins pour discuter les évaluations des contrôleurs.

Ces réclamations, dont l'esprit de parti sut habilement s'emparer, amenèrent des résultats déplorables.

238. — Aujourd'hui que les passions politiques se sont calmées, hâtons-nous de dire que les résistances des municipalités étaient complétement illégales; mais ajoutons, sans hésiter, que la législation sur le recensement général devant servir de base à l'assiette, à la répartition et à la perception des contributions directes, est insuffisante et n'offre pas aux contribuables toutes les garanties qu'ils sont en droit d'exiger.

239. — En effet, le recensement général opéré par les agents des contributions indirectes, et l'état des mutations et la sous-répartition annuellement dressés par les répartiteurs communaux, sont deux opérations corrélatives, qui doivent nécessairement réagir l'une sur l'autre et dont il importe, par conséquent, de déduire et de comparer les résultats, sous peine de commettre des erreurs et des injustices dans la répartition.

Ces deux opérations réagissent nécessairement l'une sur l'autre, car depuis la loi du 17 août 1835, art 2, « les maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, et devenues imposables, seront, d'après une matrice rédigée en la forme accoutumée, cotisées comme les autres propriétés bâties de la commune où elles sont situées, et accroîtront le contingent dans

la contribution foncière, et dans la contribution des portes et fenêtres de la commune, de l'arrondissement et du département. — Les propriétés bâties qui auront été détruites ou démolies, seront l'objet d'un dégrèvement dans les mêmes localités. »

Ainsi, depuis cette loi, le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département, se trouve augmenté ou diminué, dans la proportion de l'augmentation ou de la diminution des propriétés bâties : tandis que sous le régime antérieur, le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département ne variait pas; seulement l'augmentation ou le dégrèvement faisait diminuer ou augmenter les cotes individuelles.

Or, le recensement annuel qui doit être fait en exécution de la loi de 1835 est confié tout à la fois aux agents du gouvernement et à l'autorité municipale.

C'est ce qu'explique le même article : « L'estimation des propriétés bâties devenues imposables *sera faite* par les commissaires répartiteurs *assistés* du contrôleur des contributions directes; elle sera arrêtée par le préfet, qui pourra, s'il le juge convenable, faire préalablement procéder à la révision par des experts dont l'un sera nommé par lui, l'autre par le maire de la commune, etc. »

On le voit, les agents de l'administration centrale et les représentants des municipalités agissent ici concurremment, avec des droits égaux.

Or, on ne comprendrait pas pourquoi il en serait autrement lorsqu'il s'agirait de procéder à des recensements généraux à des époques périodiques.

Sans doute, il est incontestable que les représentants des localités sont toujours portés à dissimuler et affaiblir, dans un intérêt particulier, les évaluations données à la matière imposable; mais n'est-il pas permis de dire que les agents du trésor public sont, de leur côté, très-disposés à augmenter outre mesure les produits et à exagérer les forces contributives des départements, des arrondissements et des communes?

240. — Ces deux inconvénients également graves ne sauraient être évités que par une communication préalable, aux conseils des diverses localités, des opérations faites par les agents du trésor public ou par la discussion approfondie et raisonnée des éléments comparatifs pris pour base de la répartition entre les départements, les arrondissements et les communes.

C'est dans ce but que, lors de la discussion de la loi portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1843, la commission de la chambre des députés avait proposé une disposition ainsi conçue :

« Les résultats des recensements généraux seront communiqués, savoir :

« Pour la commune, au conseil municipal; pour « l'arrondissement, au conseil d'arrondissement; pour « le département, au conseil général. »

Mais cette disposition fut rejetée. Peut-être des considérations politiques de diverses natures déterminèrent-elles le vote de la chambre des députés, plutôt que des raisons tirées des droits et des devoirs du gouvernement et des contribuables. Quoi qu'il en soit, cette solution nous paraît regrettable, car l'a-

journement, en pareille matière, n'est pas toujours le plus sûr moyen d'éviter les difficultés.

241. — Nous n'avons point à nous occuper du recensement qui sert de base à l'assiette et à la fixation de l'impôt de la patente, qui est, comme on sait, un impôt de quotité; bornons-nous à dire, qu'en ce qui concerne cet impôt, les garanties manquent complétement aux contribuables, puisque l'administration, d'après l'arrêté du 15 fructidor an VIII et les instructions postérieures, est investie, en définitive, du droit de décider du sort des réclamations présentées par les patentables.

242. — En résumé, les lois et règlements sur les recensements généraux et partiels, tant des personnes que des propriétés, nous paraissent incomplets et insuffisants. Promulgués pour la plupart à des époques déjà éloignées, par des gouvernements dont les formes s'éloignaient plus ou moins du régime constitutionnel consacré par la Charte, et alors que les impôts n'étaient pas ce qu'ils sont devenus aujourd'hui, ces règlements manquent d'unité dans leurs principes fondamentaux, laissent trop de latitude au pouvoir discrétionnaire de l'administration, et n'assurent pas aux contribuables toutes les garanties qu'ils sont en droit d'obtenir. Concluons donc que ces règlements exigent, de la part du pouvoir législatif, une prompte et complète révision.

CHAPITRE IX.

RÉSUMÉ DES DOCUMENTS QUI DOIVENT ÊTRE COMMUNIQUÉS AUX CONSEILS GÉNÉRAUX, POUR SERVIR DE BASE A LA RÉPARTITION DES TROIS CONTRIBUTIONS FONCIÈRE, PERSONNELLE ET MOBILIÈRE ET DES PORTES ET FENÊTRES. — IMPORTANCE DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE DÉPARTEMENT ET D'ARRONDISSEMENT, EN CE QUI CONCERNE LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS. — LES IMPÔTS DE QUOTITÉ DOIVENT-ILS ÊTRE SUBSTITUÉS AUX CONTRIBUTIONS DE RÉPARTITION?

---

243. — Après avoir exposé les règles qui président à la répartition des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, et les éléments de cette répartition, nous croyons utile de présenter le résumé des documents qui doivent être soumis aux conseils généraux, pour servir de base à la répartition qu'ils sont chargés de faire annuellement.

Parmi ces documents, les uns s'appliquent également à toutes les contributions ou à plusieurs; les autres, au contraire, sont exclusivement relatifs à l'une d'elles.

Documents communs aux trois contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres.

1° Lettre du ministre des finances au préfet, contenant le chiffre du contingent assigné au département, dans les trois contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres;

2° Rapport du préfet sur toutes les questions qui se rattachent à la répartition entre les arrondissements et les communes;

3° Rapport du directeur des contributions directes sur la répartition générale entre les arrondissements et les communes du département;

4° Rapport motivé du même fonctionnaire sur chaque demande en dégrèvement et décharge formée par les communes ; (Circulaire du 20 mai 1827.)

5° Délibération des conseils d'arrondissement sur la répartition de l'arrondissement ;

6° Délibérations spéciales des mêmes conseils sur chaque demande en dégrèvement et décharge présentée par les communes de leurs circonscriptions ; (Loi du 10 mai 1838, art. 40.)

7° État dressé par le directeur des contributions directes, du transport des contributions de commune à commune, par suite de changements de limites (Circulaire du 25 juillet 1836).

Documents communs à la contribution foncière et à celle des portes et fenêtres.

244. — État dressé par le directeur des contributions directes, en exécution de l'art. 2 de la loi de finances du 17 août 1835, des maisons et usines nouvellement construites ou démolies, présentant le tableau des augmentations ou déductions à opérer sur les contingents de la contribution foncière, et de celle des portes et fenêtres du département, des arrondissements et des communes (Loi du 17 août 1835, art. 2).

Documents particuliers à la contribution foncière.

245.—1° Tableau présentant la situation des travaux du cadastre ;

2° État arrêté par le préfet, sur la proposition du directeur des contributions des communes à cadastrer l'année suivante ; (Règlement général du 10 octobre 1821, art. 3.)

3° Délibérations des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement, relatives à des demandes en rectification de limites, formées par les arrondissements et les communes.

Documents particuliers à la contribution personnelle et mobilière.

246. — 1° Tableau dressé par le directeur des contributions directes, en exécution de l'art. 11 de la loi du 21 avril 1832, indiquant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle, et le montant de la valeur locative de leur habitation;

2° Proposition du préfet pour déterminer le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir la fixer au-dessous de 50 cent., ni au-dessus de 1 fr. 50 cent (Art. 10, loi du 21 avril 1832).

Documents particuliers à la contribution des portes et fenêtres.

247.—Tableau dressé par le directeur des contributions directes, présentant :

1° Le nombre des ouvertures imposables de différentes classes;

2° Le produit des taxes d'après le tarif;

3° Le projet de répartition (Loi du 21 avril 1832, art. 27).

248.—On voit, par ce qui précède, combien sont importantes les attributions confiées aux conseils de département et d'arrondissement, en ce qui concerne la répartition des trois contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres.

Placés par la loi entre le pouvoir législatif et les

contribuables, ces conseils préviennent, par leur intervention, les erreurs des agents du fisc, en même temps qu'ils maintiennent, entre les arrondissements et les communes du département, la proportionnalité d'impôt la plus rigoureuse.

Enfin, investis du pouvoir de juger les réclamations formées contre la répartition par les arrondissements et les communes, ces conseils savent corriger leur œuvre lorsque la justice l'exige; et la décision du conseil général, rendue en dernier ressort sur l'appel des communes, est une nouvelle garantie donnée aux contribuables.

249. — On a souvent agité la question de savoir s'il ne serait pas préférable de convertir toutes les contributions de répartition en impôts de quotité.

M. Laffitte, ministre des finances, dans l'exposé de la loi des recettes de 1831, et M. Humann, dans son rapport à la chambre des députés, du 3 février même année (*Moniteur du* 4), se sont prononcés pour l'affirmative, au moins en ce qui concerne les contributions personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres.

Telle est également l'opinion de M. le comte de Chabrol, ancien ministre des finances, dans son rapport au roi, sur l'administration des finances (*Voy.* ce rapport, p. 45).

Malgré l'imposante autorité de ces noms, et la retenue qu'ils nous prescrivent, nous ne saurions partager cette opinion.

D'abord, la sous-répartition par les assemblées administratives du contingent départemental, entre les arrondissements, les communes et les contribua-

bles du département, est entrée, depuis 1790, dans les habitudes des populations, et l'on ne peut nier que l'intervention de ces autorités locales n'ait depuis longtemps, ainsi que l'exprime l'exposé de la loi du 28 pluviôse an VIII, concilié la confiance publique à cette opération.

Sans doute, la substitution des impôts de quotité à ceux de répartition aurait pour résultat d'augmenter la masse des recettes; mais cette augmentation de produit ne prouverait pas que la mesure fût juste et conforme, tout à la fois, aux intérêts du trésor et à ceux des contribuables.

Aussi, est-il à remarquer que les essais tentés, l'un en l'an VII, pour établir la contribution des portes et fenêtres, comme impôt de quotité, l'autre en exécution de la loi du 31 mars 1831, pour séparer l'impôt personnel de la contribution mobilière, et en faire, ainsi que de la contribution des portes et fenêtres, un impôt de quotité, n'ont pu durer que fort peu de temps.

L'essai tenté en l'an VII a eu pour résultat remarquable d'affaiblir, malgré l'élévation du tarif, les recettes de l'impôt des portes et fenêtres; ce qui a déterminé le législateur de l'an X à substituer, pour l'assiette de cet impôt, la forme plus facile de la répartition aux tarifs rigoureux de la quotité (*Voy.* le rapport au roi, p. 46).

En 1831, les vives réclamations soulevées de toutes parts contre la stricte application de la loi ont déterminé le législateur à revenir l'année suivante au système de répartition précédemment en vigueur.

Si tels ont été les résultats des épreuves tentées à

deux époques si différentes, relativement aux deux contributions de répartition qui, par leur nature, se rapprochent le plus des impôts de quotité, l'on peut dire qu'il serait encore plus difficile, et moins profitable pour l'état, de substituer la quotité à la répartition dans l'assiette et la perception de la contribution foncière et de la contribution mobilière.

Il nous semble évident que ces deux contributions doivent toujours rester soumises à la répartition, parce qu'elles sont, avant tout, des impôts de *proportion.*

En effet, la contribution mobilière se règle *proportionnellement* au loyer de l'habitation personnelle (Loi du 21 avril 1832, art. 17).

La contribution foncière est assise par *égalité proportionnelle* sur toutes les propriétés bâties ou non bâties, à raison de leur revenu net imposable (Loi du 3 frimaire an VII, art. 2).

Ainsi, pour l'une, c'est le revenu, pour l'autre, c'est le loyer, c'est-à-dire également le revenu des maisons louées, qui sert de base ou de *proportion* à l'assiette de la contribution.

Or, si la contribution mobilière devenait impôt de quotité, comment fixer d'une manière uniforme le prix des loyers pour toute la France et le tarif proportionnel de l'impôt?

On pourrait, comme cela existe pour la contribution des portes et fenêtres, diviser les villes, communes et villages en différentes classes, et établir un tarif des loyers présumés, suivant l'importance de la population; mais ce mode, ou tout autre, aurait toujours l'inconvénient d'empêcher les villes qui ont un

octroi de s'affranchir d'une partie de leur contingent dans la contribution mobilière, au moyen d'un abonnement prélevé sur les produits de l'octroi ; et cependant l'on ne peut nier que, dans les villes populeuses, cet abonnement ne soit tout en faveur des classes les plus pauvres qui, par ce moyen, sont dispensées du payement de la contribution mobilière.

D'un autre côté, pour fixer le tarif de la contribution foncière, on concevrait encore moins la possibilité de tarifer *uniformément* pour toute la France les évaluations de revenu de chaque nature de cultures et de propriétés.

En supposant, ce qui n'est pas encore réalisé, que le cadastre, terminé dans tous les départements, permît de connaître exactement les contenances des propriétés non bâties, la difficulté n'en serait pas diminuée pour fixer le tarif des évaluations des revenus imposables ; il faudrait nécessairement en revenir au tarif uniforme par masses de cultures de la même espèce, mode que l'on a essayé dans le commencement du cadastre, et auquel on a été obligé de renoncer.

D'ailleurs, l'application de ce tarif renverserait tous les principes admis depuis longtemps comme conséquence nécessaire du cadastre des propriétés non bâties; et, de plus, les résultats en seraient directement contraires aux véritables intérêts de l'agriculture qui sont aussi ceux de l'état.

En effet, il est de principe que, lorsque les opérations du cadastre des propriétés non bâties sont terminées dans une commune, et qu'aucune réclamation n'a été présentée dans les six premiers mois de la

mise en recouvrement du rôle cadastral, le classement et les évaluations deviennent définitifs, sans qu'aucune réclamation puisse être admise plus tard (Règlement général du 10 octobre 1821, art. 30).

Il n'y a que deux exceptions à ce principe : 1° lorsque la valeur des propriétés non bâties vient à être détériorée par suite d'événements imprévus et indépendants de la volonté du propriétaire (art. 31);

2° Et lorsqu'un propriétaire possède à lui seul, dans la commune, la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture (Règlement du 15 mars 1827, art. 81).

Hors des limites de ces deux exceptions, les propriétaires ne sont pas admis à réclamer. C'est ce que le conseil d'état a décidé par un grand nombre d'arrêts.

Or, le principe posé par les règlements du cadastre est à la fois dans l'intérêt de l'état et de l'agriculture.

Il est dans l'intérêt de l'état; car, lorsque les opérations cadastrales sont devenues définitives, le chiffre de l'impôt foncier ne peut pas plus varier que les évaluations cadastrales.

Il est dans l'intérêt de l'agriculture; car, quelles que soient les améliorations apportées dans l'aménagement et le faire-valoir des diverses natures de cultures, le chiffre de l'impôt ne peut être augmenté : ce qui permet au propriétaire, cultivateur ou fermier, de tirer du fonds cadastré un produit supérieur à celui sur lequel est basée l'évaluation cadastrale, et cela sans courir les risques de payer une plus forte somme d'imposition.

Mais, si la contribution foncière, convertie en im-

pôt de quotité, devait être perçue en exécution d'un tarif gradué suivant chaque nature de culture, il faudrait, pour atteindre directement la matière imposable, en suivre toutes les transformations, changer annuellement les rôles, suivant les changements survenus dans les exploitations; obliger, par suite, les cultivateurs à des déclarations et autres formalités vexatoires, et entretenir une armée d'employés chargés, en quelque sorte, de l'*exercice* sur les propriétés non bâties.

Et tous ces inconvénients, odieux aux contribuables, nuisibles au développement de l'agriculture, n'assureraient peut-être pas à l'état des recettes plus élevées; car, avec le système de l'impôt de quotité, il faudrait d'abord que l'état renonçât à la ressource de la réimposition et supportât seul toutes les pertes et non-valeurs; en outre, il faudrait qu'il entretînt un nombre d'employés beaucoup plus considérable que ceux qui concourent aujourd'hui à l'assiette et à la perception des contributions de répartition.

On remarquera de plus, que l'action directe des agents du fisc dans l'assiette et le recouvrement de l'impôt de quotité repousserait l'intervention et la surveillance des conseils généraux et d'arrondissement, des conseillers municipaux et des répartiteurs de la commune.

« Pour moi, disait l'honorable M. Gillon, député de la Meuse, lors de la discussion de l'art. 1er de la loi du 26 mars 1831, je n'abandonnerai jamais les garanties que les conseils de département et d'arrondissement donnent contre les erreurs de l'administration. Je ne m'associerai jamais par mon vote à une

loi qui fera échapper à l'action de ces divers conseils un impôt direct, quel qu'il soit, même celui appelé personnel. Ils doivent, fidèles gardiens des droits les plus anciens et les moins contestés dont jouirent nos pères, présider à la dispensation de toute contribution...... Ces garanties, aussi anciennes que la France même, n'ont fait que changer de forme, au gré de quelques vicissitudes politiques, sans jamais s'altérer dans leur jouissance. »

Ces raisons nous paraissent pleines de justesse.

En terminant, faisons remarquer que la nature des contributions de répartition ne met pas obstacle à l'adoption de mesures qui ont pour objet de modifier le contingent départemental, proportionnellement à l'augmentation ou à la diminution de la matière imposable.

C'est ainsi que la loi du 17 août 1835 prescrit de dresser annuellement un état des maisons et usines nouvellement construites ou démolies dans chaque département, afin que le contingent du département, des arrondissements et des communes soit augmenté ou réduit, dans la proportion de l'augmentation ou de la diminution des propriétés bâties. (*Voy.* le chapitre v).

Il est évident que cette mesure, tout en respectant le caractère des contributions foncière et des portes et fenêtres qui restent impôts de répartition, et sans nuire à l'intervention des conseils administratifs, offre néanmoins tous les avantages de l'impôt de quotité, puisqu'elle atteint directement la matière imposable.

Ces diverses [illegible]dérations nous paraissent dé-

montrer d'une manière décisive, que les contributions foncière, personnelleet mobilière, et des portes et fenêtres doivent rester ce qu'elles sont, des contributions de répartition.

CHAPITRE X.

AVIS CONSULTATIFS DES CONSEILS GÉNÉRAUX, RELATIVEMENT A DIVERS IMPÔTS. — FIXATION DE LA REDEVANCE PROPORTIONNELLE DES MINES.

250. — Pour compléter l'exposé des attributions des conseils, relativement aux contributions, il nous reste à examiner la part qu'ils prennent dans l'assiette et la répartition des impôts autres que les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres.

251. — Nous avons dit que les conseils généraux n'ont aucune attribution à exercer relativement aux contributions directes, qui sont des impôts de quotité, non plus que sur les impositions indirectes, dont les droits et tarifs sont déterminés exclusivement par la puissance législative, et perçus directement par les agents du fisc.

Cependant, comme l'assiette et la perception de ces divers impôts soulèvent souvent des questions graves et délicates, il arrive fréquemment que l'autorité supérieure désire connaître l'opinion du pays à cet égard, et, dans ce cas, elle s'adresse, par l'intermédiaire des préfets, aux conseils de département et les appelle à exprimer leur opinion.

Les avis ainsi donnés par les conseils généraux sur la demande des ministres, quoiqu'ils ne soient

point obligatoires pour le gouvernement, ont néanmoins une très-grande utilité, et servent presque toujours de base aux nouvelles dispositions que le gouvernement et les chambres se décident à adopter.

252. — Toutefois, il est une espèce de contribution directe qui ne peut être établie sans la participation, non pas à la vérité du conseil général en corps, mais d'une commission dont doivent faire nécessairement partie deux membres de ce conseil.

Nous voulons parler des redevances sur les mines.

On sait que, suivant la loi du 21 avril 1810, les mines, ainsi que les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure; les agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation, et les chevaux attachés aux travaux d'exploitation intérieure, sont considérés comme immeubles (art. 8).

Aux termes de l'art. 33 de la même loi, les propriétaires de mines sont tenus de payer à l'état une redevance fixe et une redevance proportionnée au produit de l'extraction.

La redevance fixe est annuelle et réglée d'après l'étendue de la concession, à raison de 10 francs par kilomètre carré (art. 34).

La redevance proportionnelle est imposée et perçue annuellement comme la contribution foncière, sans toutefois pouvoir jamais s'élever au-dessus de cinq pour cent du produit net; et pour la remplacer, il peut être fait un abonnement pour ceux des propriétaires de mines qui le demandent (art. 35, 37).

Il doit être imposé en sus un décime pour franc, [illegible] un fonds de non-valeur restant à la [illegible] ministre de l'intérieur, pour dégrève-

ment en faveur des propriétaires de mines qui éprouvent des pertes ou accidents (art. 36).

Tout ce qui concerne l'assiette des deux redevances a été fixé par le décret du 6 mai 1811.

Les formalités relatives à l'assiette de la redevance fixe sont des plus simples.

Comme cette redevance est un impôt de quotité, puisqu'elle se perçoit suivant le tarif réglé d'avance par la loi, les formalités pour l'établir consistent dans la vérification faite par le préfet et par l'ingénieur des mines du département, de la surface des concessions exprimée en kilomètres carrés et fractions de kilomètre jusqu'à deux décimales (*Voy.* le décret du 6 mai, art. 1 à 16.)

La nature de cette redevance fixe repousse, on le voit, l'intervention de la commission chargée de fixer les évaluations du produit net imposable devant servir de base à la redevance proportionnelle.

L'assiette de cette dernière redevance est plus compliquée.

La matrice du rôle pour la redevance proportionnelle sur les mines qui sont en extraction est dressée d'après les états d'exploitation. (*Même décret*, article 16.)

Il y a un état d'exploitation pour chaque mine concédée; la confection en est divisée en deux parties, savoir :

1° La partie descriptive;

2° La proposition de l'évaluation du produit net imposable. (Art. 17.)

La partie descriptive des états d'exploitation est faite par l'ingénieur des mines du département,

après avoir appelé et entendu les concessionnaires ou leurs agents, conjointement avec les maires et adjoints de la commune ou des communes sur lesquelles s'étendent les concessions, et les deux répartiteurs communaux qui sont les deux plus fort imposés.

Elle comprend le nom et la nature des mines, le numéro des articles, les noms des communes, les noms, professions et demeures des concessionnaires, possesseurs ou usufruitiers; la désignation sommaire des ouvrages souterrains entretenus et exploités, ainsi que celle des machines, enfin la désignation des bâtiments et usines servant à l'exploitation. (Art. 18.)

La proposition de l'évaluation du produit net imposable est faite par les mêmes individus désignés à l'article précédent, et portée à l'avant-dernière colonne d'un tableau dressé à cet effet.

La déclaration du produit net du revenu, à laquelle se tiennent le propriétaire ou ses agents, est mentionnée au tableau, si elle diffère de l'évaluation. (Art. 19.)

Les états ainsi préparés sont certifiés et signés des ingénieurs des mines, maires, adjoints et répartiteurs qui ont concouru à leur formation. (Art. 22.)

D'après ces états, l'ingénieur des mines fait préparer la matrice de rôle, en y laissant en blanc la colonne des évaluations définitives du produit net imposable; il transmet le tout au préfet, qui le soumet au comité d'évaluation. (Art. 23.)

Ce comité est composé du préfet, des deux membres du conseil général du département nommés par

le préfet, du directeur des contributions, de l'ingénieur des mines, et de deux des principaux propriétaires de mines, dans les départements où il y a un nombre d'exploitations suffisant. (Art. 24.)

Le comité est chargé de déterminer les évaluations du produit net imposable de chaque mine, d'en faire porter l'expression au bas de chaque état d'exploitation, et d'arrêter les états et matrices. (Art. 25.)

Le comité d'évaluation procède aux appréciations du produit net imposable, soit d'office, soit en ayant égard aux déclarations des exploitants qui les auront fournies. (Art. 26.)

Les exploitants, concessionnaires ou usufruitiers, ou leurs ayants cause sont tenus de remettre au secrétariat de la préfecture, avant le 1er mai de chaque année, la déclaration détaillée du produit net imposable de leurs exploitations, faute de quoi l'appréciation a lieu d'office. (Art. 27.)

Pour éclairer le comité, le préfet et l'ingénieur des mines doivent réunir d'avance tous les renseignements qu'ils jugeront nécessaires, notamment ceux concernant le produit brut de chaque mine, la valeur des matières extraites ou fabriquées, le prix des matières premières employées et de la main-d'œuvre; l'état des travaux souterrains, le nombre des ouvriers, les ports ou lieux d'exploitation ou consommation, et la situation plus ou moins prospère de l'établissement. Le comité d'évaluation doit avoir égard à ces renseignements. (Art. 28.)

Les propriétaires des mines ont la faculté de remplacer par un abonnement la redevance proportionnelle.

Ceux qui désirent jouir de la faveur de l'abonnement doivent déposer, avant le 15 avril, au secrétariat de la préfecture de leur département, leur soumission appuyée de motifs détaillés : il leur en est délivré un reçu.

Faute par les exploitants de déposer leur soumission dans le délai prescrit, ils sont imposés proportionnellement à leur revenu présumé, comme nous venons de l'expliquer. (Art. 31.)

Les soumissions d'abonnement sont acceptées, modifiées ou rejetées, après avoir pris l'avis du comité d'évaluation, lorsque les opérations prescrites pour l'assiette de la redevance proportionnelle ont eu lieu. (Art. 33.)

Comme on le voit, les attributions du comité d'évaluation chargé d'apprécier le produit net imposable des mines, sont de même nature que celles confiées à la commission créée par la loi du 31 juillet 1821, pour la sous-répartition de la contribution foncière. Les opérations du comité d'évaluation ne sont point soumises à l'approbation du conseil général.

D'une part, ni la loi du 21 avril 1810, ni le décret du 6 mai 1811 n'attribuent ce pouvoir aux conseils généraux.

De l'autre, la redevance proportionnelle, bien qu'assimilée par la loi à la contribution foncière, est perçue sur un rôle spécial, et n'entre pas dans le contingent assigné au département par la loi de finances, dans la masse générale de la contribution foncière proprement dite.

Les conseils en corps n'ont donc nullement le

droit de s'immiscer dans l'assiette et la répartition de cette redevance.

CHAPITRE XI.

RECTIFICATION DES LIMITES DES DÉPARTEMENTS, DES ARRONDISSEMENTS, DES COMMUNES ET DES CANTONS. — RÉUNIONS OU DISTRACTIONS DE COMMUNES. — RENVOI A DIVERS CHAPITRES POUR D'AUTRES ATTRIBUTIONS SOUS L'AUTORITÉ DU POUVOIR LÉGISLATIF.

253. — Les règles relatives aux rectifications des diverses circonscriptions administratives, ont été tracées, dans l'origine, par le décret en forme d'instruction des 12-20 août 1790, § 3. Mais ces règles ne tardèrent pas à tomber en désuétude.

Suivant l'art. 8, tit. 2 de la constitution du 3 sept. 1791, le pouvoir législatif était chargé de fixer l'étendue de l'arrondissement de chaque commune; mais depuis l'an VIII, le gouvernement s'était emparé du droit de prononcer sur les séparations et les réunions de communes, quoique aucune loi ne lui eût attribué ce pouvoir. Le comité de l'intérieur du conseil d'état, était consulté et une ordonnance prononçait. Quand la réunion ou la distraction avait pour résultat de changer une circonscription électorale, elle ne pouvait être ordonnée que par une loi; et les cantons étant, depuis la loi sur l'organisation départementale, une division de ce genre, il en résultait que les ordonnances du roi ne pouvaient intervenir que quand il s'agissait de communes situées dans le même canton.

Telles étaient les règles qui avaient prévalu jusqu'à

la loi du 10 juillet 1837, sur l'administration municipale.

254. — Ces règles ont été définitivement fixées par les art. 2, 3 et 4 de cette loi, ainsi conçus :

« Art. 2. Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section de commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement, dans les communes intéressées, une enquête, tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

« Les conseils municipaux, assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général, donneront leur avis.

« Art. 3. Si le projet concerne une section de commune, il sera créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet déterminera le nombre des membres de la commission.

« Ils seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section; et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section.

« La commission nommera son président. Elle sera chargée de donner son avis sur le projet.

« Art. 4. Les réunions et distractions de communes qui modifieront la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton ne pourront être prononcées que par une loi.

« Toutes autres réunions et distractions de communes pourront être prononcées par ordonnances du

roi, en cas de consentement des conseils municipaux délibérant avec les plus imposés, conformément à l'art. 2 ci-dessus, et à défaut de ce consentement pour les communes qui n'ont pas trois cents habitants, sur l'avis affirmatif du conseil général du département.

« Dans tous les autres cas, il ne pourra être statué que par une loi. »

255. — On voit d'après cet article que, toutes les fois que la réunion ou distraction de communes n'ayant pas trois cents habitants, ne doit pas changer la composition du département, de l'arrondissement ou du canton, l'avis affirmatif du conseil général peut remplacer le consentement des conseils municipaux et des plus imposés de ces communes, et suffire pour motiver les changements proposés; mais il n'en faut pas moins que les représentants de ces communes aient été préalablement consultés et que le conseil d'arrondissement ait également donné son avis, conformément à l'art. 41, n° 1, de la loi du 10 mai 1838; car l'avis du conseil général doit être rendu sur le vu de toutes les pièces exigées par la loi pour l'instruction de l'affaire, et le conseil commettrait un excès de pouvoir, s'il prononçait son avis affirmatif avant d'avoir pris communication des délibérations des conseils municipaux, et de l'avis du conseil d'arrondissement des localités intéressées.

256. — La loi du 18 juillet 1837 n'exige pas une *délibération*, mais un simple avis du conseil général sur les changements de limites, réunions ou distractions de communes énoncées dans les articles ci-dessus rapportés. De même, la loi du 10 mai 1838, art. 6, n° 1, appelle le conseil général à donner seulement

son avis sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux.

Le droit de délibération ne pouvait être accordé, dans ces circonstances, aux conseils de département; car ils n'ont pas à statuer ici sur des intérêts purement départementaux, se rattachant à la condition du département comme personne civile; c'est pourquoi il suffisait d'un simple avis devant lequel l'autorité supérieure n'est pas obligée de s'arrêter, comme elle devrait le faire devant une délibération.

257. — Dans tous les cas, et soit que le conseil général adopte ou repousse les changements de limites, les réunions ou distractions de communes, son avis doit être envoyé, avec un rapport du préfet, au ministre de l'intérieur, qui, suivant les circonstances indiquées dans l'art. 4 ci-dessus, soumet la mesure proposée, soit à la sanction du pouvoir législatif, soit à celle de l'autorité royale.

258. — Lorsqu'il s'agit d'un changement de limites entre plusieurs départements, les formalités à observer sont les mêmes que celles ci-dessus indiquées, avec cette différence que l'on doit consulter les conseils de tous les départements intéressés.

259. — A l'exception du cas prévu par le deuxième paragraphe de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1837, les avis donnés par les conseils de département et d'arrondissement, sur les rectifications de limites et circonscriptions administratives, sont placés sous l'autorité du pouvoir législatif, seul juge de la convenance et de la nécessité des changements proposés.

Il ne pouvait en être autrement; car la fixation des limites des départements arrondissements, cantons et communes, exerce une grande influence sur la fixation des contingents assignés à ces diverses circonscriptions dans les contributions de répartition; et d'un autre côté, ces changements sont fort importants pour l'administration de la justice civile et criminelle, la juridiction des juges de paix, le système hypothécaire, les élections, etc., etc.

Il était donc naturel que le pouvoir législatif, qui peut seul créer les diverses divisions du territoire, se réservât le droit de les modifier, suivant l'exigence de l'intérêt public, ou selon les convenances locales.

260. — Pour terminer, dans l'ordre que nous avons adopté, l'examen des attributions que les conseils de département exercent sous l'autorité du pouvoir législatif, il nous resterait à exposer tout ce qui a rapport aux impôts extraordinaires et emprunts établis ou contractés dans un intérêt départemental, et les règles sur les budgets des dépenses et recettes départementales et la reddition des comptes. Mais il nous a paru nécessaire d'exposer d'abord les attributions rentrant sous l'autorité du roi, par la raison qu'avant de connaître les règles des dépenses et des comptes, il est indispensable d'apprécier les principaux objets de l'administration publique sur lesquels les conseils de département sont appelés à délibérer.

DEUXIÈME SECTION.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX SOUS L'AUTORITÉ DU ROI.

CHAPITRE XII.

DE LA CONDITION DU DÉPARTEMENT, CONSIDÉRÉ COMME PERSONNE CIVILE.

261. — La cité, la commune, a toujours eu chez les peuples civilisés une existence à part dans l'état, des droits et des intérêts distincts ; en un mot, tous les attributs qui constituent les êtres moraux, connus en France sous le nom de *personnes civiles*, et en Angleterre, sous celui de *corporations* (1).

Sous la domination romaine, dans les Gaules, les cités des provinces méridionales empruntèrent aux vainqueurs ou reçurent d'eux l'organisation des Municipes d'Italie, et furent favorisées du droit de cité romaine, dans toute sa plénitude (2).

Plus tard, lorsque le régime féodal soumit à la suzeraineté des seigneurs les villes comme les individus, les cités de l'Aquitaine et de la Provence conservèrent longtemps intactes, en présence des nouveaux possesseurs de la France, leurs institutions italiques (3).

Les premières atteintes portées par la politique des

(1) Voyez Blackstone, tome 2, chap. 10.

(2) *Essais sur l'histoire de France,* par M. Guizot, édition de 1833, p. 5, 7 et suivantes.

(3) *Lettres sur l'histoire de France,* par M. Aug. Thierry, Lettre IX.

rois de France au système féodal eurent pour but de soutenir et de favoriser l'émancipation des communes (1).

Bien que, depuis l'octroi des premières chartes par Louis le Gros, jusqu'à Louis XIV, l'accroissement continuel du pouvoir central de la royauté n'ait pas été favorable au développement de l'indépendance des villes, soit comme corps politiques, soit comme corporations civiles, l'on peut dire néanmoins que, depuis plusieurs siècles, en France, les habitants de chaque commune, unis et consolidés en corps, suivant les expressions de Blackstone, ne forment, aux yeux de la loi, qu'une seule et même personne pour tout ce qui concerne les affaires municipales.

La révolution de 1789 modifia les lois, édits et usages qui régissaient la constitution civile et politique des villes, bourgs et villages de l'ancienne France. Elle abolit notamment tous les priviléges, toutes les distinctions appartenant à des communautés d'habitants, qui étaient contraires aux grands principes de liberté et d'égalité proclamés par les assemblées nationales.

Toutefois, il est certain que les modifications introduites par les lois nouvelles n'ont apporté aucun changement essentiel à l'existence des communes, considérées comme personnes civiles.

C'est que la condition civile de ces êtres moraux est essentiellement unie à l'existence matérielle de la communauté d'habitants. La résidence dans les

---

(1) *Lettres sur l'histoire de France*, par Aug. Thierry, Lettre XIII.

mêmes murs, le voisinage, les relations de commerce, la nécessité d'une police et d'une administration locales obligeront toujours le législateur, quelle que soit la forme du gouvernement établi, à reconnaître à la commune une existence à part, à lui attribuer des droits et à lui imposer des devoirs qui lui sont propres.

262. — Les mêmes motifs n'existent pas lorsqu'il s'agit d'une certaine étendue de territoire, sans agglomération d'individus, qu'on désigne cette étendue, soit sous le nom de province, soit sous celui de département. Cette circonscription territoriale, tracée seulement pour les besoins de l'administration, n'emporte avec elle aucune des nécessités sociales attachées à l'existence des communes : due à une combinaison administrative, elle peut, sans inconvénient, être remplacée par une combinaison nouvelle, mieux appropriée aux intérêts généraux du pays.

Aussi, est-il à remarquer qu'avant 1789, le plus grand nombre des provinces de France n'avaient aucune existence civile, et ne présentaient que de simples délimitations administratives d'une étendue plus ou moins considérable.

Si les pays d'États avaient conservé leurs institutions civiles et politiques, c'est parce que ces provinces avaient été réunies à la couronne de France à des époques comparativement peu éloignées; or, une sage politique commandait de ne pas choquer les usages et les habitudes des peuples, en abolissant leurs priviléges : d'ailleurs, le gouvernement central trouvait, pour la perception des impôts, plus de facilités dans les pays d'États que dans les autres provinces. Il

n'avait donc, en réalité, aucun motif pour modifier l'ancien ordre établi.

263. — Lorsque l'assemblée constituante, remaniant tout le territoire de l'ancienne France, créa de nouvelles circonscriptions administratives basées sur l'unité du pays et sur l'égalité administrative et politique de toutes ses parties, elle ne vit dans les départements, ainsi qu'elle le déclara par l'instruction du 12 janvier 1790, « que des sections du même tout qu'une administration uniforme devait embrasser dans un régime commun. » Elle craignit de faire revivre l'esprit exclusif des anciennes provinces, en assimilant les départements aux communes. Aussi, dans sa pensée, le département ne dut-il être qu'une simple division territoriale, créée pour l'utilité de l'administration; mais sans pouvoir posséder aucun des attributs qui constituent la condition de la personne civile.

C'est en conformité de ces principes que la loi des 12-17 avril 1791 déclara que « toutes les propriétés tant mobilières qu'immobilières, appartenant aux ci-devant pays d'états, à titre collectif, étaient déclarées domaines nationaux et que les dettes de ces pays étaient mises à la charge de la nation. »

Les départements, dans la pensée de l'assemblée constituante, ne pouvaient donc pas être propriétaires au même titre et de la même manière que les villes et communes.

Seulement, comme il fallait installer les administrations départementales dans des édifices spéciaux, une loi des 10-30 avril 1791 imposa aux directoires de département et de district l'obligation d'acheter ou de louer, chacun aux frais de leurs administrés

respectifs, les édifices qui pourraient leur être nécessaires pour leurs établissements, sans qu'aucun membre desdits corps administratifs pût y être logé.

Mais bien qu'achetés avec les deniers des contribuables de chaque département, ces édifices n'en étaient pas moins la propriété de l'état; les départements n'en avaient que la jouissance, et encore, à la condition de les employer à l'établissement de leurs directoires, de ceux des districts et des services administratifs qui en dépendaient.

D'un autre côté, il ne faudrait pas croire, que dès la création des départements, il y eût des dépenses départementales, dans le sens attaché aujourd'hui à ces mots : dans la pensée de l'assemblée constituante, les services et les dépenses nécessités par la création du département, ne cessaient pas d'être, dans toute l'acception du mot, des services et des dépenses publics; seulement, on les distinguait des autres dépenses, en ce que, suivant l'art. 1er, n° 4, section 3, du décret du 22 déc. 1789, les corps administratifs de département étaient établis ordonnateurs des payements pour les dépenses assignées à chaque département sur le produit des contributions directes.

264. — Les diverses constitutions et lois rendues sur l'organisation et les attributions départementales, depuis le décret du 22 déc. 1789 jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, paraissent avoir consacré l'opinion de notre première assemblée législative : du moins, on ne trouve dans ces lois aucun indice qui puisse faire supposer que l'intention du législateur ait été d'accorder l'existence civile au département.

Aussi, le code civil et le code de procédure, qui ont reconnu (1), dans la commune et dans les établissements d'utilité publique, des êtres moraux susceptibles de posséder, d'acquérir par ventes, échanges, donations entre-vifs et testaments, etc., n'ont pas reconnu aux départements une existence et des droits semblables.

265. — Ce n'est qu'en 1811 que la condition du département, considéré comme personne civile, a été fixée sous certains rapports.

Parvenu au plus haut degré de gloire et de prospérité, mais méditant encore de nouvelles conquêtes, Napoléon résolut de dégréver le budget de l'état d'une partie des charges publiques, et de les imposer aux départements, afin de pouvoir appliquer à la guerre de plus grandes ressources.

Dans ce but, il imposa d'abord, par le décret du 25 mars 1811 (2), soit au département, soit à la ville chef-lieu de préfecture, soit concurremment à l'un et à l'autre, l'obligation d'acheter et d'entretenir le mobilier légal de la préfecture.

Cette obligation impliquait nécessairement, au profit du département, la reconnaissance du droit de propriété de tout ou partie de ce mobilier.

Par un autre décret du 9 avril 1811, Napoléon concéda gratuitement aux départements la propriété des édifices destinés à l'administration, aux cours, tribunaux, et à l'instruction publique, à la charge de

---

(1) Code civil, art. 542, 537, 910; code de proc. civ., art. 49, 69, 481, etc.

(2) Ce décret n'a pas été inséré au *Bulletin des lois*; on en trouve le texte complet dans le recueil de M. Isambert, volume de 1822, supplément, page 219.

les entretenir et d'en payer les contributions avec les fonds spéciaux du département (1).

Bientôt, un autre décret du 16 décembre de la même année mit à la charge des départements, sous le nom de routes départementales, les routes impériales de troisième classe, et autorisa les conseils généraux à en créer de nouvelles.

Nous apprécierons plus tard les diverses dispositions de ces décrets; mais il importe de faire remarquer, dès à présent, que c'est ainsi que fut créée la propriété départementale; cette propriété, en ce qui concerne les immeubles, n'était qu'un démembrement du domaine de l'état. Elle n'avait pas pour but de créer des revenus, comme il en est produit par certains immeubles possédés par les communes; mais seulement de pourvoir à des services publics.

Loin de voir dans ces décrets les marques de la munificence impériale, loin d'être reconnaissants de leur admission dans l'état, à titre de personnes civiles, les départements, il faut le dire, n'y virent alors que l'intention de leur imposer des charges nouvelles sous l'apparence d'un don.

266. — D'un autre côté, des publicistes ont attaqué les décrets de 1811, comme contenant une innovation malheureuse qui brisait le système d'unité administrative créé par l'assemblée constituante.

« N'est-il pas à craindre, dit M. le chevalier Tarbé « de Vauxclairs, conseiller d'état, inspecteur général

(1) Un décret du 23 avril 1810 avait déjà, dans le même but, fait donation aux villes des casernes et autres bâtiments militaires, à la charge de les entretenir, moyennant une dépense fixée d'avance par le décret même.

« des ponts et chaussées, dans son *Dictionnaire des* « *travaux publics* (vis Routes départementales) qu'en « assimilant les départements aux communes, sous « le rapport des droits civils, on ne rétablisse, par « la succession des temps, les provinces, les pays « d'états, le fédéralisme? Il est évident que l'assem- « blée constituante, en abattant ces grandes corpo- « rations qui gênaient la marche du gouvernement, « a voulu les remplacer par des centres d'adminis- « tration, et non par d'autres corporations, pouvant, « sous le manteau de la propriété, se procurer une « sorte d'existence indépendante. »

Ces objections ont bien leur gravité.

On doit toutefois reconnaître, parce qu'une expérience de plus de trente années l'a suffisamment démontré, que l'admission du département au nombre des personnes civiles n'a présenté jusqu'à ce jour aucun des dangers dont on signalait avec raison la possibilité.

Au contraire, la création de la spécialité départementale, en excitant entre les conseils généraux une louable émulation, a produit les résultats les plus importants dans l'intérêt public.

C'est ainsi que l'on doit à cette mesure, qui paraissait purement fiscale dans l'origine, la fondation d'une foule d'établissements utiles, et la construction de plus de dix mille lieues de routes nouvelles exécutées entièrement avec les seules ressources des départements, et que l'état n'aurait certainement jamais faites, dans le même espace de temps, avec les fonds généraux du budget.

Cependant, et bien que nous soyons persuadé que

la création de la personne civile du département ait été éminemment utile au pays, nous n'insisterons pas moins vivement sur la nécessité de subordonner, dans tous les cas, l'action départementale au contrôle de l'autorité supérieure et du pouvoir législatif.

De cette manière, les départements auront assez de pouvoir pour réaliser les améliorations réclamées par les besoins particuliers des localités; mais ils ne pourront jamais ébranler le système d'unité et de centralisation créé par l'illustre assemblée constituante, maintenu par Napoléon, et essentiellement lié à l'existence sociale et politique de la France.

267. — Quoi qu'il en soit de ces observations, il est certain que le principe posé dans les décrets de 1811 a singulièrement étendu les attributions des conseils généraux.

Reconnaître aux départements le droit de propriété, c'était admettre qu'ils pourraient vendre, échanger, acquérir, transiger sur des droits litigieux, intenter des actions et y défendre ; en un mot, c'était donner au département la condition de personne civile, et, par suite, c'était investir le conseil du département de presque toutes les attributions que les lois ont depuis longtemps dévolues aux conseils municipaux.

Ainsi, par la seule conséquence logique et inévitable du principe posé dans les décrets de 1811, les conseils de département se sont trouvés investis d'attributions fort importantes, et, ce qui est plus remarquable, dont l'exercice n'était réglé par aucun texte de loi.

268. — Heureusement que l'intervention forcée

de l'administration supérieure dans les affaires départementales avait suppléé au silence du législateur; car c'est un des avantages de la centralisation, de créer, même en l'absence de toute loi, des règles fixes, uniformes et à l'abri de toute influence locale.

Assimilant avec raison le département à la commune, l'administration supérieure avait pensé que les acquisitions, ventes et échanges faits par les départements, ne pouvaient avoir lieu qu'avec l'accomplissement des formalités suivantes :

1° Délibération du conseil général;

2° Avis du préfet;

3° Rapport du ministre;

4° Avis du conseil d'état;

5° Ordonnance royale statuant sur le tout (1).

D'autres formalités étaient imposées aux départements, lorsqu'il s'agissait d'intenter dans leur intérêt une action en justice, ou d'y défendre; pour transiger en leur nom, pour accepter des dons et legs faits à leur profit.

Mais, jusqu'à la loi sur les attributions départementales, l'obligation d'accomplir toutes ces formalités ne résultait que de la jurisprudence du conseil d'état et des circulaires ministérielles; et lorsqu'il se présentait une circonstance nouvelle, la question, en l'absence de tout texte de loi, devait être tranchée seulement par des raisons d'analogie.

(1) La nécessité de soumettre les acquisitions faites par les départements, les arrondissements et les communes aux formalités ci-dessus rapportées, a été originairement prescrite par un décret du 5 avril 1811, inséré au *Bulletin des lois*.

269. — Il était réservé à la loi du 10 mai 1838 de faire cesser toutes les incertitudes, en réglant, par des dispositions précises et spéciales, les droits et les devoirs du département, considéré comme personne civile.

L'art. 4 de cette loi porte :

« Le conseil général délibère :

« 1° Sur les contributions extraordinaires à éta-
« blir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du
« département;

« 2° Sur les acquisitions, aliénations ou échanges
« des propriétés départementales;

« 3° Sur le changement de destination ou d'affec-
« tation des édifices départementaux;

« 4° Sur le mode de gestion des propriétés dé-
« partementales;

« 5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au
« nom du département, sauf les cas d'urgence pré-
« vus par l'art. 36;

« 6° Sur les transactions qui concernent les droits
« du département;

« 7° Sur l'acceptation des dons et legs faits au dé-
« partement;

« 8° Sur le classement et la direction des routes
« départementales ;

« 9° Sur les projets, plans et devis de tous les
« autres travaux exécutés sur les fonds du dépar-
« tement;

« 10° Sur les offres faites par des communes, des
« associations ou des particuliers, pour concourir à
« la dépense des routes départementales, ou d'autres
« travaux à la charge du département;

« 11° Sur la concession à des associations, à des « compagnies ou à des particuliers, de travaux d'in-« térêt départemental;

« 12° Sur la part contributive à imposer au dé-« partement, dans la dépense des travaux exécutés « par l'état, et qui intéressent le département;

« 13° Sur la part contributive du département « aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois « le département et les communes;

« 14° Sur l'établissement et l'organisation des « caisses de retraite, ou autre mode de rémunération « en faveur des employés des préfectures et des « sous-préfectures;

« 15° Sur la part de la dépense des aliénés et des « enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la « charge des communes, et sur les bases de la répar-« tition à faire entre elles;

« 16° Sur tous les autres objets sur lesquels il est « appelé à délibérer par les lois et règlements. »

270. — Les délibérations du conseil général portent, on le voit, sur de nombreux objets : elles embrassent tout ce qui, devant engager le département, ne peut être définitivement résolu qu'avec l'approbation de la loi ou du gouvernement.

Il est indispensable d'être fixé sur le sens que la loi attache, dans cet article, au mot *délibération.*

La loi, considérée dans son ensemble, fait trois parts distinctes dans les attributions des conseils généraux.

D'abord, elle s'occupe des objets sur lesquels le conseil général exerce un pouvoir souverain, définitif, comme la répartition des contributions. (*Voy.* art. 1, 2, 45 et 46, et les chap. II et suiv.)

Elle énumère ensuite les matières sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer.

En dernier lieu, viennent tous les objets sur lesquels le conseil général doit donner un simple avis (*Voy.* art. 6, et chap. XXXVI).

Or, suivant l'esprit de la loi, et d'après l'intention de ses auteurs, il y a cette différence entre la délibération et l'avis, que la délibération ne peut être scindée par l'autorité supérieure, de telle sorte que le gouvernement approuverait une partie de la délibération et rejetterait le reste; tandis que, au contraire, à l'égard des avis du conseil général, le gouvernement conserve une entière liberté d'action et de décision.

La délibération, pour être efficace, pour pouvoir produire ses effets, exige donc l'accord du gouvernement et du conseil général, en ce sens, que les délibérations sont comme non avenues et n'ont ni force ni valeur, si le gouvernement ne tombe pas d'accord avec le conseil général; mais que le gouvernement de son côté, ne peut pas adopter d'autre parti que l'approbation ou le rejet de la délibération du conseil général.

On comprend dès lors toute l'importance du droit de délibérer que possède le conseil, et le soin apporté par la loi à donner l'énumération des divers objets sur lesquels il est nécessaire qu'il soit statué par une délibération.

Ce droit s'applique spécialement aux actes que le département fait en qualité de personne civile, parce qu'il prend sa source dans l'intérêt propre et distinct de chaque département.

Ainsi, comme le conseil municipal délibère sur les intérêts de la commune, de même, le conseil général doit délibérer sur tout ce qui engage ou intéresse la condition civile du département.

L'intérêt départemental est donc tout à la fois la règle et la limite même du droit de délibération qui appartient au conseil général.

Ce principe, qui résulte évidemment de la loi, devra guider les conseils généraux, lorsqu'ils auront à discuter sur des objets non prévus par ses dispositions.

De même qu'il y aurait excès de pouvoir de la part d'un conseil général, qui, au lieu d'un avis, aurait pris une délibération; de même aussi, l'avis donné là où la délibération est nécessaire, pourrait compromettre l'intérêt du département; et, dans tous les cas, transporterait à tort au gouvernement, un pouvoir dont la loi partage l'exercice entre lui et le conseil général.

271. — En supposant que l'autorité supérieure eût considéré comme un simple avis ce qui était ou devait être réellement une délibération, et que, par suite, elle eût ordonné des mesures ou actes engageant le département, sans tenir compte du droit de délibération, il n'est pas douteux que le conseil général pourrait se pourvoir contre la décision ministérielle, ou même contre l'ordonnance royale. En effet, les mesures ou actes prescrits par le ministre ou par l'ordonnance royale, seraient évidemment entachés d'excès de pouvoir; or, la répression des excès de pouvoir est d'ordre public, et le conseil d'état, en matière administrative, est spécialement chargé de les annuler. Le conseil général aurait donc le droit de se pour-

voir par la voie contentieuse, pour demander l'annulation de la décision ministérielle, ou même de l'ordonnance royale, pour violation et inobservation des formes essentielles prescrites par la loi.

272. — Après avoir appelé le conseil général à délibérer sur tous les objets qui intéressent la condition civile du département, la loi (art. 7) donne à ce même conseil le droit d'adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Ce droit est encore une conséquence de l'existence du département comme personne civile. Nous en apprécierons plus tard l'importance. (*Voy.* chap. XXXVII.)

273. — Il n'est point sans intérêt de faire remarquer ici que, dans l'état actuel de notre législation, les départements et les communes sont les seules de nos divisions territoriales qui jouissent d'une existence propre, qui aient des dépenses obligatoires à leur charge, des ressources pour y faire face, qui possèdent des propriétés, qui aient un budget. Aussi, les départements sont-ils, à l'exclusion des arrondissements et des cantons, appelés seuls à faire des acquisitions, des aliénations, des échanges; à plaider, transiger, accepter des dons et legs, etc., etc. A l'égard des arrondissements et des cantons, l'administration n'a à régler que leur délimitation, la translation de leur chef-lieu, ou la création de nouvelles circonscriptions. C'est au reste ce que nous démontrerons en trai-

tant des attributions des conseils d'arrondissement. (*Voy*. chap. XLII.)

274. — On vient de voir sur quels objets la loi du 10 juillet 1838 appelle les conseils généraux à délibérer dans un intérêt propre au département : avant d'expliquer les règles d'administration applicables à ces divers objets, il convient de faire connaître en quoi consistent les propriétés départementales : on comprendra mieux, après cet exposé, les dispositions relatives à leur mode de gestion, ainsi qu'à l'action des conseils généraux sur tout ce qui se rattache à l'existence civile et propre des départements.

CHAPITRE XIII.

DU DOMAINE DÉPARTEMENTAL.

275. — Le domaine départemental comprend :

1° Des immeubles ; 2° des meubles ; 3° des droits incorporels.

§ 1er. — Des immeubles appartenant aux départements.

276. — Nous avons dit (chap. XII) que l'origine de la propriété des immeubles appartenant aux départements se trouvait dans le décret du 9 avril 1811.

En voici le texte :

« Napoléon : Sur le rapport de notre ministre des « finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés « par les corps administratifs et judiciaires, et du- « quel il résulte que l'état ne reçoit aucun loyer de « la plus grande partie de ces bâtiments ; que néan- « moins notre trésor impérial a déjà avancé des

« sommes considérables pour leurs réparations; que « l'intérêt particulier de chaque département, au- « tant que celui de notre trésor, serait que les dé- « partements, arrondissements et communes fussent « propriétaires desdits édifices, au moyen de la vente « qui leur en serait faite par l'état, et dont le prix « capital serait converti en rentes remboursables par « dixièmes;

« Vu les lois des 23 octobre 1790, 7 février et « 6 août 1791, l'art. 11 de celle du 24 août 1793 « et l'avis de notre conseil d'état, approuvé par nous « le 3 nivôse an XIII; la loi du 11 frimaire an VII; « ensemble les arrêtés du gouvernement des 26 ven- « tôse et 27 floréal an VIII, et du 25 vendémiaire « an X, et notre décret du 26 mars 1806;

« Considérant que les bâtiments dont il s'agit « n'ont pas cessé d'être la propriété de l'état;

« Voulant néanmoins donner une nouvelle marque « de notre munificence impériale à nos sujets de ces « départements, en leur épargnant les dépenses « qu'occasionneraient, tant l'acquisition desdits édi- « fices, que le remboursement des sommes avancées « par notre trésor impérial pour les réparations;

« Notre conseil d'état entendu;

« Nous avons décrété et décrétons ce qui suit:

« Art. 1er. Nous concédons gratuitement aux dé- « partements, arrondissements ou communes la « pleine propriété des édifices et bâtiments natio- « naux actuellement occupés pour le service de « l'administration, des cours et tribunaux et de « l'instruction publique.

« Art. 2. La remise de la propriété desdits bâti-

« ments sera faite par l'administration de l'enregis-
« trement et des domaines aux préfets, sous-préfets
« ou maires, chacun pour les établissements qui le
« concernent.

« Art. 3. Cette concession est faite, à la charge
« par lesdits départements, arrondissements ou com-
« munes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter
« à l'avenir la contribution foncière, et de suppor-
« ter aussi à l'avenir les grosses et menues répara-
« tions, suivant les règles et dans les proportions
« établies pour chaque local par la loi du 11 fri-
« maire an VII, sur les dépenses départementales,
« municipales et communales, et par l'arrêté du
« 27 floréal an VIII, pour le payement des dépenses
« judiciaires.

« Art. 4. Il ne pourra à l'avenir être disposé d'au-
« cun édifice national en faveur d'un établissement
« public, qu'en vertu d'un décret impérial. »

Tel est l'acte qui a créé la propriété immobilière des départements.

277. — On remarquera que, pour distraire régulièrement du domaine de l'état les immeubles concédés gratuitement aux départements et aux communes, il aurait fallu recourir à l'autorité du corps législatif; car il est de principe, depuis la loi du 1er décembre 1790, que si le domaine de l'état est aliénable, son aliénation ne peut avoir lieu que par une loi. D'ailleurs, les concessions gratuites faites aux départements devaient avoir nécessairement pour résultat de lés constituer au nombre des personnes civiles; or, ce résultat renversait, on l'a vu, tout le système établi par l'assemblée constituante.

Considérée sous ce double point de vue, la mesure ordonnée par le décret du 9 avril 1811 avait donc besoin de la sanction du pouvoir législatif; mais, dans cette circonstance comme dans beaucoup d'autres, Napoléon n'hésita point à s'en passer. Il est même douteux que l'empereur ait aperçu alors toutes les conséquences que le décret pourrait amener sur l'avenir des départements. Préoccupé du désir de dégréver le budget de l'état, afin de laisser les ressources du trésor disponibles pour les besoins de la guerre, Napoléon accepta le décret du 9 avril comme un des expédients de ce système; le public de son côté interpréta le décret dans le même sens; loin d'y voir *une marque de la munificence impériale*, les conseils généraux se plaignirent alors des charges que cette mesure allait imposer aux départements.

Aujourd'hui, une expérience de plus de trente années permet de mieux apprécier la portée de cet acte législatif. Or, l'on ne saurait disconvenir que la création de la propriété départementale n'ait eu pour les départements en particulier, et pour la France entière, les conséquences les plus importantes.

En effet, en devenant propriétaires, les départements prirent une place parmi les personnes civiles; peu à peu l'obligation de pourvoir convenablement aux services départementaux, la nécessité d'entretenir, de conserver, d'administrer le domaine départemental, firent étendre chaque année davantage la distinction établie entre les dépenses générales et les dépenses départementales. Un budget et des comptes, rédigés dans des formes analogues à celles adoptées pour le budget de l'état, furent soumis par les préfets

aux délibérations des conseils généraux; le budget facultatif constitua pour chaque département des ressources propres, et ces ressources, employées avec sagesse et discernement, servirent soit à ouvrir des communications nouvelles ou à réparer celles précédemment établies, soit à fonder des établissements d'utilité générale.

Il est donc certain que la création de la propriété départementale, et par suite l'admission du département au nombre des personnes civiles, ont exercé sur l'avenir du pays la plus heureuse influence.

278. — Le décret du 9 avril 1811 n'a concédé gratuitement aux départements que les édifices et bâtiments nationaux *alors* occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Il en résulte cette conséquence, que les parties des édifices qui, à l'époque de la promulgation du décret n'avaient pas reçu cette affectation, sont restées la propriété de l'état. (*Voy.* l'arrêt du conseil d'état du 17 mai 1837, la ville de Villers-Cotterets, C. le ministre des finances.)

Mais il y a présomption légale que les bâtiments ont été cédés et appartiennent au département, par cela seul, qu'à la même époque, ils étaient occupés par un des services déterminés par le décret du 9 avril 1811. (Arrêt du conseil du 4 juillet 1837, le département de Seine-et-Oise, C. l'État.)

Le casernement de la gendarmerie étant une charge départementale, aux termes du décret du 11 juin 1810, art. 7, les édifices nationaux qui se trouvaient, au moment de la publication du décret du 9 avril 1811, affectés à ce service public, doivent être con-

sidérés comme compris dans les concessions faites aux départements par ce décret. (Arrêt du 31 août 1837, le département de Seine-et-Oise, *C.* l'État.)

Au reste, l'autorité judiciaire est incompétente toutes les fois qu'il s'agit d'apprécier l'étendue et de déterminer les effets du décret du 9 avril 1811, soit que les questions à résoudre s'agitent entre un département, une commune et l'état, soit qu'elles s'agitent entre un département et un particulier. (Arrêt du 6 mai 1836, le département du Pas-de-Calais, *C.* l'état. — *Idem* du 14 août 1837, la duchesse d'Uzès, *C.* la commune de Sillé.)

C'est au roi, en conseil d'état, et par la voie contentieuse, que ces questions doivent être dévolues, sans passer par la juridiction intermédiaire des conseils de préfecture et des ministres; car au roi seul, en conseil d'état, appartient le droit d'interpréter le sens et de déterminer les effets du décret du 9 avril 1811 (Arrêts du conseil du 6 mars 1835, le département de la Dordogne, *C.* l'état; du 6 février 1839, le département de l'Ain, *C.* l'état).

279. — La concession des immeubles départementaux a été faite par le décret du 9 avril 1811, à la charge par les départements:

1° D'acquitter la contribution foncière; mais, suivant le décret du 11 août 1808, cette charge ne peut s'appliquer aux immeubles affectés à des services publics; il en résulte que les immeubles départementaux non affectés à ces services, sont les seuls soumis à l'impôt, conformément à l'art. 12, n° 2, de la loi du 10 mai 1838;

2° De supporter les grosses et menues réparations.

Nous expliquerons plus tard les règles concernant les réparations, constructions et reconstructions de ces édifices. (*Voy.* chap. XVI.)

3° Le décret du 9 avril ajoute que les réparations devront être supportées suivant les règles et dans les proportions établies pour chaque local, par la loi du 11 frimaire an VII, sur les dépenses départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII, pour le payement des dépenses judiciaires.

Quelques explications sont nécessaires pour comprendre cette dernière disposition du décret.

La loi du 11 frimaire an VII, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, avait déterminé le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales.

Cette loi ayant été rendue sous l'empire de la constitution de l'an III, les mots *dépenses municipales* veulent dire ici : dépenses relatives aux cantons composés de plusieurs communes, et qui étaient supportées par les différentes communes formant l'arrondissement du canton (art. 1er, § 3, de cette loi).

En renvoyant à cette loi, le décret du 9 avril veut dire seulement que les départements, arrondissements et communes supporteront les grosses et menues réparations des bâtiments qui leur sont concédés, suivant que, d'après le service auquel le local est affecté, la dépense doit être communale, municipale (d'arrondissement), ou départementale.

Ainsi, comme suivant l'art. 13, n° 4, de la loi de frimaire, l'entretien et la réparation des édifices publics servant aux tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, au service des prisons,

aux administrations centrales (préfectures), aux écoles centrales (1), bibliothèques, muséum, cabinets de physique et d'histoire naturelle, et jardin botanique en dépendant, sont mis au nombre des dépenses départementales; il en résulte que les départements qui sont devenus propriétaires de ces édifices, aux termes du décret de 1811, devront seuls en supporter les réparations de toute nature.

On remarquera, en outre, que les réparations concernant les édifices occupés par les tribunaux d'appel (maintenant les cours royales) devaient, suivant l'arrêté du 27 floréal an VIII auquel se réfère également le décret du 9 avril 1811, être réparties entre les départements compris dans l'arrondissement d'appel, proportionnellement au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière de chacun desdits départements. (Arrêté du 27 floréal, art. 1er.)

Mais depuis, et conformément aux instructions ministérielles, les départements chefs-lieux des cours, doivent seuls supporter, à raison de cet avantage, les réparations ordinaires et d'entretien des cours royales.

280. — Le décret du 9 avril 1811 décide, par son art. 4, qu'à l'avenir il ne pourra être disposé d'aucun édifice national en faveur d'un établissement public, qu'en vertu d'un décret.

Aujourd'hui, il est certain que les concessions gratuites faites par l'état aux départements ne pourraient plus avoir lieu qu'en vertu d'une loi. C'est ainsi que la loi du 2 juillet 1835 a concédé gratuitement au

---

(1) On sait que les écoles centrales ont été supprimées depuis cette loi.

département du Nord tous les bâtiments, terrains et dépendances qui font partie de l'établissement thermal de Saint-Amand.

Quant aux concessions à titre onéreux consenties par l'état au profit des départements, nous verrons plus tard qu'elles peuvent être réalisées par ordonnances royales, en observant les formalités prescrites.

281. — Le décret du 9 avril 1811 ne concédait aux départements en toute propriété que les édifices et bâtiments nationaux, alors occupés pour le service de l'administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Ces édifices devaient conserver leur affectation spéciale; car il était loin de la pensée de l'auteur de ce décret de vouloir fonder un domaine départemental, productif de revenus et analogue aux propriétés possédées patrimonialement par les communes.

Mais l'extension donnée par la seule force des choses à l'existence civile des départements, n'a pas tardé à créer, au profit de quelques départements, un domaine productif dont les revenus viennent accroître les ressources du budget facultatif.

Il importe donc de déterminer avec précision quels sont ceux des immeubles départementaux qui appartiennent à l'une ou à l'autre de ces deux catégories.

1° Immeubles départementaux affectés à des services publics.

282. — La loi du 10 mai 1838 n'impose pas aux départements l'obligation de faire des acquisitions d'immeubles pour le placement de leurs services administratifs. Elle autorise, dans tous les cas, à prendre des bâtiments à loyer.

Ainsi, elle range parmi les dépenses obligatoires :

Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture (art. 12, n° 3);

Le casernement ordinaire de la gendarmerie (*id.*, n° 5);

Les dépenses ordinaires des prisons départementales (*id.*, n° 6);

Les loyers..... des cours et tribunaux, etc. (*id.*, n° 8).

De même, suivant la loi du 28 juin 1833, art. 11, « tout département est tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins. »

Enfin, l'article 1er de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés porte : « Chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. »

Il résulte bien de ces textes, que les départements pourraient se dispenser d'acquérir les bâtiments nécessaires aux divers services publics dont les lois mettent la dépense à leur charge.

283. — Mais il faut convenir que si ces lois ne forcent pas les départements à devenir propriétaires, l'intérêt public, sainement entendu, conseille presque toujours aux conseils généraux d'installer les établissements et services départementaux dans des édifices appartenant en toute propriété aux départements. En effet, il serait fort difficile de placer convenablement la préfecture, les sous-préfectures et leurs dépen-

11 juin 1810 et 21 septembre 1812, et par les lois annuelles du budget, votées depuis celle du 25 mars 1817 jusqu'à celle du 1er mai 1822.

285. — Mais, avant la loi du 10 mai 1838, les départements n'étaient pas obligés de pourvoir, soit au logement personnel des sous-préfets, soit à l'installation des bureaux des sous-préfectures.

Pour la première fois, cette loi, dans son art. 12, § 3, a mis à la charge des dépenses ordinaires obligatoires des départements « les loyers des hôtels de sous-préfecture. »

Les motifs qui ont déterminé la création de cette nouvelle dépense départementale sont faciles à apprécier.

D'une part, la modicité des traitements des sous-préfets a paru leur donner droit à ce léger avantage.

On a exposé, en outre, que la plus grande partie des sous-préfets avaient un logement concédé par l'administration départementale, et qu'il était juste de faire cesser cet état d'inégalité entre des fonctionnaires qui doivent être traités de la même manière.

Enfin, on a fait remarquer que la question touchait à l'intérêt public, puisque les sous-préfectures avaient leurs archives, qui devaient être placées dans un lieu accessible à tous, et protégées contre toutes les chances d'accidents.

286. — Une discussion s'est élevée à la chambre des députés sur le sens et la portée du mot *hôtel* de sous-préfecture employé par la loi.

On a demandé si le mot hôtel impliquait obligation pour les départements de construire un édifice spécial, monumental, pour y loger les sous-préfets.

M. le rapporteur (M. Vivien) a répondu « que tel n'était pas le sens donné par la commission au mot *hôtel*. C'est, a-t-il dit, une expression employée pour désigner *l'appartement occupé par le sous-préfet*. On sait que tous les jours des juges qui n'occupent ni des palais, ni des monuments publics, donnent des ordonnances, délivrent des mandats de justice, en déclarant que c'est de leur hôtel qu'ils l'ont fait : ainsi la commission n'a pas entendu qu'on construise des hôtels pour les sous-préfets. Par cette expression, elle a entendu seulement l'appartement où sont logés les magistrats qui représentent le gouvernement dans les arrondissements; il s'agit seulement, a dit encore M. le rapporteur, d'une résidence officielle, qui n'a pas besoin d'être un hôtel, mais qui soit exclusivement consacrée au sous-préfet. »

C'est en ce sens que la chambre a entendu le mot hôtel; et en mettant aux voix ce paragraphe, M. le président Dupin a dit : « Je mets aux voix la seconde partie du paragraphe qui comprend les hôtels de sous-préfecture, c'est-à-dire *le logement des sous-préfets.* »

Depuis l'adoption de cette disposition, les départements se sont empressés d'acquérir ou de faire construire un assez grand nombre de bâtiments pour servir d'hôtels de sous-préfecture, et, dans peu d'années, tous les sous-préfets du royaume seront logés, comme les préfets, dans des édifices appartenant aux départements.

287. — Les bâtiments des cours et tribunaux dont les départements peuvent être aujourd'hui propriétaires, sont ceux des cours d'assises, des tribunaux civils et des tribunaux de commerce.

288. — Quant aux bâtiments des cours royales, ils sont restés la propriété de l'état : c'est ce qui a été décidé par un avis de l'assemblée générale du conseil d'état, en date du 5 décembre 1838, dont suit la teneur :

« Le conseil d'état qui, d'après le renvoi de M. le « garde des sceaux, a entendu le rapport du comité « des finances sur la question de savoir, si les bâti- « ments occupés par les cours royales sont compris « dans les termes du décret du 9 avril 1811, qui « concède aux départements la propriété des édifices « et bâtiments nationaux occupés pour le service des « cours et tribunaux ;

« Vu les art. 2 et 3 dudit décret ;

« Vu la loi du 11 frimaire an VII, et l'arrêté du « 27 floréal an VIII ;

« Vu la lettre de M. le ministre de l'intérieur à « M. le ministre des finances, en date du 3 juillet « 1838, par laquelle il lui fait connaître les motifs « sur lesquels il fonde l'interprétation qu'il croit « devoir donner au décret susvisé du 9 avril 1811, « qui tendait à faire exclure les bâtiments occupés « par les cours royales de la concession faite par le « susdit décret, et à les considérer comme n'ayant « jamais cessé d'être des propriétés de l'état, affectées « à un service public ;

« Vu le rapport du conseil d'administration des « domaines, en date du 27 juillet 1838, par lequel « il réfute l'opinion émise par M. le ministre de l'in- « térieur, et pense que le décret de 1811 doit, par « les termes des art. 1 et 3, s'appliquer aux bâti- « ments occupés par les cours royales ;

« Vu la lettre de M. le directeur général de l'ad-
« ministration des domaines à M. le ministre des fi-
« nances, en date du 6 août 1838, par laquelle,
« examinant la question controversée, il pense, con-
« trairement à l'avis de son conseil d'administration,
« que les cours royales sont des institutions d'intérêt
« général, dont les dépenses sont classées parmi les dé-
« penses générales de l'état, et qu'ainsi tout ce qui les
« concerne rentre dans l'intérêt général de l'état; que,
« dès lors, les bâtiments qu'elles occupent appar-
« tiennent à l'état, et que le décret de 1811 n'a
« voulu investir chaque département que de la pro-
« priété affectée à un service particulier et spécial à
« ce département, et non créer des droits de pro-
« priété indivis entre plusieurs départements;

« Vu la lettre de M. le ministre des finances, en
« date du 1er septembre, par laquelle il soutient l'o-
« pinion émise par le conseil d'administration des
« domaines, et d'après les mêmes motifs;

« Vu la loi des finances du 25 mars 1817,
« art. 52 et 53;

« Vu la loi du 10 mai 1838, sur les attributions
« des conseils généraux, art. 12;

« Vu la loi portant fixation des dépenses de l'exer-
« cice 1839, en date du 14 juillet 1838;

« Vu, à la même date, la loi portant fixation des
« recettes du même exercice;

« Considérant que le sens du décret du 9 avril
« 1811 doit être déterminé par la manière dont il a
« été entendu et exécuté, à l'égard des bâtiments
« des cours royales, par la législation qui a suivi ce
« décret;

« Considérant que les dépenses de construction et « grosses réparations de ces bâtiments ont depuis « la loi de finances du 25 mars 1817, été classées « parmi les dépenses communes à tous les départe- « ments, et imputées sur la portion des centimes « centralisés au trésor, qui ont été reconnus faire « partie des recettes générales de l'état;

« Considérant que, aux termes de l'art. 12 de la « loi du 10 mai 1838, les budgets départementaux « doivent comprendre les grosses réparations et « l'entretien de tous les bâtiments et édifices dépar- « tementaux; que néanmoins, la loi de finances du « 14 juillet 1838 a compris les bâtiments des cours « royales, au chap. XII du ministère de l'intérieur, « parmi les bâtiments civils et monuments publics « dont les dépenses sont à la charge de l'état;

« Considérant qu'il résulte de cet état actuel de la « législation que les bâtiments des cours royales ne « font pas partie des édifices départementaux, dont « les dépenses devraient être supportées par les bud- « gets des départements, mais sont au contraire, « classés parmi les édifices dont les dépenses sont « d'intérêt général, et à la charge de l'état; que, « dès lors, le décret de concession de 1811 n'a point « reçu d'exécution quant aux bâtiments des cours « royales qui faisaient, à cette époque, partie du « domaine public, puisque les charges qu'il impo- « sait à la concession n'ont point été supportées par « les départements, et que l'état n'a pas cessé de « considérer les constructions et grosses réparations « des bâtiments occupés par elles, comme des dé- « penses publiques et d'intérêt général :

« Est d'avis que les bâtiments des cours royales, « qui sont l'objet de la question soumise au conseil « par MM. les ministres de l'intérieur et des finances, « font partie des propriétés de l'état. »

289. — Cet avis sert aujourd'hui de règle pour l'exécution de la loi du 10 mai 1838 : il en résulte qu'aucune dépense ne pourrait être portée au budget départemental, pour les reconstructions et réparations des bâtiments occupés par les cours royales.

Mais comme le même palais de justice est ordinairement affecté tout à la fois aux services de la cour royale, de la cour d'assises du département, des tribunaux civil et correctionnel de l'arrondissement, et du tribunal de commerce, il suit de cet état de choses que, dans ce cas, la propriété du palais de justice est indivise entre l'état et le département.

Aussi, lorsque les bâtiments de ce palais exigent des travaux de construction, de grosses réparations ou d'appropriation intérieure, il y a lieu à une ventilation dans les devis, plans et projets, afin de distinguer les parties à la charge de l'état de celles qui doivent être supportées par le département. Dans ce cas, il est nécessaire que ces devis, plans et projets soient soumis à la délibération du conseil général : car ce conseil a le droit de vérifier si la dépense imposée au département n'excède pas la part qu'il doit acquitter à raison de sa qualité de propriétaire par indivis, et proportionnellement à l'intérêt particulier des services départementaux.

290. — Les prisons dont les départements peuvent être propriétaires sont : les maisons d'arrêt, la maison de justice et celle de correction.

Les maisons d'arrêt et celle de justice servent avant jugement; la maison de correction après condamnation.

Suivant l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 octobre 1810, art. 5, il y a pour chaque arrondissement une maison d'arrêt, et pour chaque département une maison de justice. Les maisons d'arrêt et de justice ne peuvent être réunies dans la même enceinte, qu'autant que l'édifice présente, par son étendue, les moyens d'affecter à chacune de ces maisons un corps de bâtiment séparé.

Les maisons de correction sont établies à raison d'une par département, sauf à statuer particulièrement sur les départements où il serait nécessaire de les établir en plus grand nombre. (*Id.* art. 6. *Voy.* le chap. XXV.)

En outre, et d'après la loi du 28 germinal an VI et l'ordonnance royale du 29 octobre 1820, dans les lieux de résidence des brigades de gendarmerie où il ne se trouve ni maison d'arrêt, ni maison de justice, ni prison de police municipale, il doit y avoir auprès de la caserne une chambre de sûreté, pour y placer, sous la garde et responsabilité des gendarmes, les prisonniers prévenus, ou condamnés, que l'on transfère d'un lieu à un autre. Ces chambres doivent être fournies par les départements : elles font ordinairement partie de la caserne de gendarmerie.

291. — Le casernement de la gendarmerie a été mis à la charge des départements par l'art. 83 de la loi du 28 germinal an VI, ainsi conçu :

« Le casernement sera fourni en nature aux sous-
« officiers et gendarmes, par les soins des adminis-

« trations centrales, conformément au règlement qui « sera fait à cet égard par le directoire exécutif, et le « logement aux détachements, par les administra- « tions municipales. »

Ce n'est que depuis l'ordonnance du 10 septembre 1815 que les officiers ont droit au logement comme les sous-officiers et gendarmes, et une circulaire du ministre de la guerre du 11 septembre 1817 a réglé la composition de ce logement. (*Voy.* le chap. XXXII.)

L'obligation de caserner la gendarmerie n'impose pas aux départements la nécessité d'acquérir ou de faire construire des bâtiments destinés à ce service ; c'est aux conseils généraux qu'il appartient de décider cette question, suivant les convenances des localités. En effet, s'il est utile et même quelquefois indispensable que les départements soient propriétaires des casernes attenant aux maisons d'arrêt, de justice et de correction, il peut être souvent préférable de louer des bâtiments pour cet usage, afin d'éviter des dépenses d'appropriation, de grosses réparations et d'entretien annuel, et pour n'avoir à payer qu'une somme fixe de loyer.

292. — La loi du 28 juin 1833, art. 11, porte :

« Tout département sera tenu d'entretenir une « école normale primaire, soit par lui-même, soit « en se réunissant à un ou plusieurs départements « voisins.

« Les conseils généraux délibèreront sur les moyens « d'assurer l'entretien des écoles normales primaires ; « ils délibèreront également sur la réunion de plu- « sieurs départements pour l'entretien d'une seule

« école normale. Cette réunion devra être autorisée « par ordonnance royale. »

Lorsque plusieurs départements se réunissent pour entretenir ensemble une école normale primaire, les dépenses de cette école, autres que celles qui sont couvertes par le produit des bourses fondées par les communes, les départements ou l'état, doivent être réparties entre eux, dans la proportion de la population, du nombre des communes et du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière. Cette répartition est faite par le ministre de l'instruction publique. (Ordon. du 16 juillet 1833, art. 21.)

Remarquez que lorsque plusieurs départements se sont réunis pour fonder et entretenir une école normale primaire, et que les bâtiments destinés à cette école ont été achetés ou construits avec des fonds provenant des centimes imposés à cet effet auxdits départements, il en résulte, au profit de chacun d'eux, un droit de propriété par indivis sur les immeubles affectés au service de l'école, aussi bien que sur tout le mobilier en dépendant. Et ce, dans la proportion de la somme que chaque département a consacrée à ces dépenses.

293. — Dans les départements d'une étendue considérable, ou dont les habitants professent différents cultes, le ministre de l'instruction publique, sur la demande des conseils généraux, ou sur celle des conseils municipaux qui offriraient de concourir au payement des dépenses nécessaires, et sur la proposition des préfets et des recteurs, peut, après avoir pris l'avis du conseil royal (de l'instruction publique), autoriser, outre les écoles normales, l'établissement

d'*écoles-modèles* qui sont aussi appelées à former des instituteurs primaires. (Ordon. du 16 juillet 1833, art. 23.)

L'établissement de ces *écoles-modèles* est purement facultatif de la part des départements : aussi, la propriété des immeubles affectés à ces écoles et du mobilier en dépendant n'appartiendrait aux départements qu'autant que les conseils généraux en auraient fait l'acquisition directe; car s'ils avaient seulement voté des fonds, à titre de subvention, pour venir en aide aux communes, la propriété des meubles et des immeubles affectés auxdites écoles appartiendrait exclusivement aux villes qui les auraient établies. (Au surplus, *voyez*, pour tout ce qui a rapport aux écoles normales primaires et aux écoles-modèles, le chap. XVIII.)

294. — La loi du 30 juin 1838, art. 1er, oblige chaque département d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département, sous la condition que les traités passés avec les établissements publics ou privés seront approuvés par le ministre de l'intérieur.

Il résulte de cette disposition, que les maisons d'aliénés doivent être, en principe, des établissements départementaux, et que si le département se réunissait à un département voisin, ou traitait avec un établissement privé pour fonder un asile d'aliénés, son droit de propriété sur les immeubles et sur les meubles affectés à ce service dépendrait de la nature des conventions arrêtées par le conseil général et

approuvées par l'autorité supérieure. (*Voy.* le chapitre XXIX.)

295. — D'après le décret du 5 juillet 1808, qui défendait la mendicité dans toute l'étendue de l'empire, chaque département était tenu d'entretenir un dépôt, dans lequel les mendiants du département seraient arrêtés et traduits. Mais, depuis la Restauration, presque tous ces établissements ont été supprimés, et aujourd'hui, suivant la loi du 10 mai 1838, les dépenses de ces dépôts sont purement facultatives. (*Voy.* le chap. XXVI.)

296. — L'on doit ranger aussi parmi les établissements départementaux, dont la création est également facultative, les bâtiments à l'usage d'hospices, autres que les maisons d'aliénés; les établissements thermaux, les édifices consacrés aux archevêchés, évêchés et séminaires; ceux des haras, dépôts d'étalons et dépôts de remonte; les hippodromes, les pépinières et les jardins botaniques.

297. — Les bâtiments à l'usage d'hospices sont ordinairement la propriété des villes dans lesquelles ils sont établis. Cependant les conseils généraux pourraient, avec une partie des centimes facultatifs dont ils disposent, créer des établissements hospitaliers, dans l'intérêt général du département, et, dans ce cas, ils auraient sur ces établissements les mêmes droits que sur les autres propriétés départementales.

298. — Il est également certain que les conseils généraux peuvent, avec l'approbation de l'autorité supérieure, affecter des immeubles à l'établissement des archevêchés, des évêchés et des séminaires.

Ils puisent ce droit dans l'art. 71 de la loi du

18 germinal an x qui dispose, que « les conseils gé-
« néraux de département sont autorisés à procurer « aux archevêques et évêques un logement conve-« nable. »

Mais nous devons dire que, depuis 1826, date de la création du ministère des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique, toutes les dépenses diocésaines ont été portées au budget de ce ministère comme dépenses générales de l'état : les départements se bornent maintenant à voter, à titre d'augmentation de traitement, une allocation aux archevêques et aux évêques, et à fournir également une subvention annuelle en faveur des séminaires diocésains; le tout selon qu'ils le jugent convenable.

299. — Plusieurs départements sont propriétaires d'établissements d'eaux minérales; nous pouvons citer entre autres le département du Nord, auquel la loi du 2 juillet 1835 a cédé l'établissement de Saint-Amand, à la charge de pourvoir à l'exécution de tous les travaux de restauration jugés nécessaires et de supporter tous les frais accessoires auxquels pourrait donner lieu la concession. Le département du Puy-de-Dôme est aussi propriétaire, par indivis avec l'état, de l'établissement du Mont-d'Or.

Les établissements thermaux qui appartiennent à des départements sont soumis aux mêmes règles d'administration que ceux de l'état. Ils sont administrés par les préfets, sous l'autorité du ministre du commerce. Ils doivent être mis en ferme, à moins que, sur la demande des autorités locales, le ministre du commerce n'ait autorisé leur mise en régie. Pour les affermer, il doit être procédé à l'adjudication aux

enchères, sur un cahier des charges contenant le prix des eaux, bains et douches. La durée du bail est de trois années. Ces établissements sont inspectés par des docteurs en médecine ou en chirurgie, nommés par le ministre du commerce. Mais les préfets règlent par des arrêtés les diverses branches de l'administration de ces établissements, et même l'ordre du service intérieur. (Arrêté du 3 floréal an VIII; Ord. roy. du 18 juin 1823; *idem*, du 6 avril 1834.)

300. — Les haras, dépôts d'étalons et de remonte, et les hippodromes, peuvent figurer au nombre des propriétés départementales, lorsque les conseils généraux affectent des ressources à la création et à l'entretien de ces établissements.

301. — Il en est de même des pépinières départementales et jardins botaniques qui sont établis dans l'intérêt de l'agriculture, pour la conservation et la reproduction des meilleures espèces d'arbres et de végétaux. C'est à une circulaire du 7 ventôse an X, de M. le comte Chaptal, alors ministre de l'intérieur, que l'on doit la création des pépinières départementales.

302. — On a vu (chap. XII) que le décret du 16 décembre 1811 mit à la charge des départements, sous le nom de routes départementales, les routes impériales de troisième classe, et autorisa les conseils généraux à en créer de nouvelles.

303. —La question de savoir si le sol de ces routes doit faire partie du domaine public, ou si, au contraire, il appartient aux départements, a donné lieu à de nombreuses discussions.

Une commission avait été chargée en 1818 d'exa-

miner la question de propriété des arbres plantés sur le sol des routes départementales : ce n'était qu'un accessoire de la question principale de la propriété de ces routes, et cependant cette question y fut discutée et résolue diversement par le ministre et par la commission.

Le ministre de l'intérieur pensa que les routes départementales et les arbres qui en dépendent appartiennent aux départements, comme les chemins vicinaux et les rues des villes appartiennent aux communes : c'est, disait-il, une dépendance du domaine public que le gouvernement cède aux départements, de même qu'il a cédé les rues et chemins aux communes.

La commission ne fut pas de cet avis; elle ne put voir dans le décret de 1811 aucun abandon de la propriété des routes; seulement elle émit l'opinion de laisser au département la disposition des arbres, à titre d'usufruit, mais sans que l'état abandonnât le principe de la propriété des routes et des plantations.

Depuis, deux circulaires du directeur général des ponts et chaussées, des 28 février 1828 et 17 juillet 1829, relatives au timbre des actes d'acquisition de terrains pour les routes départementales, ont admis le principe que le sol de ces routes ne cesse pas d'appartenir à l'état.

Mais, en 1832, l'administration des domaines, dans un intérêt purement fiscal, décida la question autrement.

Elle voulut que les actes d'acquisition de terrains pour les routes départementales fussent soumis aux mêmes droits d'enregistrement et de timbre que les

enchères, sur un cahier des charges contenant le prix des eaux, bains et douches. La durée du bail est de trois années. Ces établissements sont inspectés par des docteurs en médecine ou en chirurgie, nommés par le ministre du commerce. Mais les préfets règlent par des arrêtés les diverses branches de l'administration de ces établissements, et même l'ordre du service intérieur. (Arrêté du 3 floréal an VIII; Ord. roy. du 18 juin 1823; *idem*, du 6 avril 1834.)

300. — Les haras, dépôts d'étalons et de remonte, et les hippodromes, peuvent figurer au nombre des propriétés départementales, lorsque les conseils généraux affectent des ressources à la création et à l'entretien de ces établissements.

301. — Il en est de même des pépinières départementales et jardins botaniques qui sont établis dans l'intérêt de l'agriculture, pour la conservation et la reproduction des meilleures espèces d'arbres et de végétaux. C'est à une circulaire du 7 ventôse an X, de M. le comte Chaptal, alors ministre de l'intérieur, que l'on doit la création des pépinières départementales.

302. — On a vu (chap. XII) que le décret du 16 décembre 1811 mit à la charge des départements, sous le nom de routes départementales, les routes impériales de troisième classe, et autorisa les conseils généraux à en créer de nouvelles.

303. —La question de savoir si le sol de ces routes doit faire partie du domaine public, ou si, au contraire, il appartient aux départements, a donné lieu à de nombreuses discussions.

Une commission avait été chargée en 1818 d'exa-

« visions administratives une existence civile, il est « établi par la série des divers actes postérieurs, et « notamment par le décret du 9 avril 1811, que les « départements étaient aptes à posséder les immeu- « bles affectés aux services départementaux;

« Considérant que le décret du 16 décembre 1811, « en créant les routes départementales, n'a point cons- « titué les départements propriétaires des routes de « troisième classe déjà existantes, et dont il mettait « à leur charge, pour l'avenir, la reconstruction, la « plantation et l'entretien;

« Mais que, depuis lors, les départements ont em- « ployé des centimes facultatifs ou spéciaux à ac- « quérir des terrains pour la construction de nou- « velles routes départementales et pour l'achèvement « des anciennes; que dès l'instant qu'ils sont recon- « nus aptes à posséder, il faut également reconnaître « que la propriété de ces routes et portions de routes « résulte pour eux de l'acquisition qu'ils en ont faite;

« Considérant que la loi du 18 avril 1831, art. 17, « a soumis aux droits proportionnels d'enregistre- « ment et de transcription, spécialement les dépar- « tements pour leurs acquisitions et pour les legs et « donations faits à leur profit;

« Considérant que l'art. 58 de la loi du 7 juillet « 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité pu- « blique, exempte de ces mêmes droits tous les actes « faits pour son exécution; mais que cette exception, « comme toutes celles prononcées en matière d'im- « pôt, ne doit recevoir aucune extension;

« Considérant que, pour discuter utilement s'il « conviendrait de proposer quelque mesure législa-

« tive nouvelle, il faudrait se livrer à l'examen de
« toutes les conséquences de la législation existante;
« que la solution des questions qui ressortiraient de
« cet examen ne peut se trouver que dans les prin-
« cipes qui serviront de base à la loi sur les attri-
« butions départementales, et que cette loi n'est pas
« soumise en ce moment au conseil d'état;

« Est d'avis,

« 1° Que, d'après la législation existante, les dé-
« partements sont considérés comme investis de la
« propriété des immeubles affectés aux services dé-
« partementaux, soit qu'ils leur aient été concédés
« par l'état, soit qu'ils les aient acquis et que le prix
« en ait été payé sur les ressources dont ils pouvaient
« disposer;

« 2° Que le décret du 16 décembre 1811 n'a point
« concédé aux départements la propriété du sol des
« routes de troisième classe, qu'il a déclarées dépar-
« tementales, *et que ces routes continuent dès lors à*
« *faire partie du domaine public;* mais que les *nouvelles*
« routes ou portions de routes départementales, ac-
« quises et construites avec les fonds départemen-
« taux, *sont la propriété des départements;*

« 3° Qu'il est juste de tenir compte aux départe-
« ments du prix de vente des immeubles devenus
« inutiles pour leur service;

« 4° Qu'il y a lieu de percevoir les droits propor-
« tionnels d'enregistrement et de transcription sur
« toutes les acquisitions d'immeubles faites par les
« départements, autres que celles faites en exécution
« de la loi du 7 juillet 1833;

« 5° Que la discussion des modifications dont la

« législation actuelle pourrait être susceptible ne doit « pas être séparée de celle sur les attributions dépar« tementales. »

M. le conseiller d'état Tarbé de Vauxclairs, qui rapporte cet avis dans son Dictionnaire des travaux publics, s'élève avec force contre cette solution, et n'en persiste pas moins à penser que les routes départementales, quelle que soit leur origine, ne doivent pas cesser de faire partie du domaine public.

Il est assez remarquable que depuis l'avis du 27 août 1834, le conseil d'état, dans une ordonnance du 9 août 1836, soit revenu à l'opinion de M. Tarbé.

Les motifs de cette ordonnance sont ainsi conçus :

« Considérant que le décret du 16 décembre 1811, « qui a classé comme routes départementales les « routes de troisième classe qui faisaient partie du « domaine public, ne les a pas transmises aux dé« partements en toute propriété; que ce décret ni les « décrets postérieurs qui ont classé les routes dépar« tementales et autorisé pour leur réparation la per« ception de centimes additionnels, ne contiennent « aucune disposition de laquelle on puisse inférer « que lesdites routes *aient cessé d'être domaniales.* »

Au milieu de ce conflit d'opinions diverses, la première réflexion qui se présente est que la question, à cause de sa gravité et de ses conséquences dans l'avenir, réclamait impérieusement, ainsi que l'exprimait l'avis du 27 août 1834, la solution souveraine du législateur.

Cependant la loi du 10 mai 1838 a gardé le silence le plus complet sur la question de la propriété du sol des routes départementales.

Dans le silence de la loi, quelle opinion devra-t-on préférer? Les routes départementales et tout ce qui en dépend, talus, plantations, fossés, ponts, aqueducs, etc., etc., sont-elles des propriétés départementales, ou font-elles partie du domaine public?

Après avoir examiné avec la plus scrupuleuse attention les raisons alléguées à l'appui des deux opinions opposées, nous n'hésitons pas à soutenir que toutes les routes départementales et leurs dépendances, sans aucune exception, font partie du domaine public.

Pour être fixé sur cette question, il convient d'abord de bien préciser ce que l'on doit entendre par domaine public; car, si les routes départementales, par leur destination et par leur usage, réunissent, avec une parfaite similitude, toutes les conditions de ce domaine, il sera par là même démontré qu'elles doivent nécessairement en faire partie.

« Le domaine public, dit M. Proudhon, embrasse « généralement tous les fonds qui, sans appartenir « propriétairement à personne, ont été civilement « consacrés au service de la société (1). »

Ainsi, le caractère essentiel et distinctif du domaine public, c'est de n'appartenir exclusivement, privativement, à qui que ce soit; mais d'être possédé par l'être moral et collectif que l'on appelle *le public*.

A la différence du domaine que l'état, les départements, les communes, les établissements publics

---

(1) *Traité du domaine public*, tit. 1er, chap. 14, n° 200, p. 262.

ou les particuliers possèdent patrimonialement à l'exclusion de tous autres, le domaine public n'est donc à personne en particulier, puisque le droit de jouir, suivant leur destination, des choses qui le composent, appartient à tous les citoyens, et même, ainsi que le fait remarquer M. Proudhon (1), aux étrangers qui se trouvent à portée d'en user.

Ces principes posés, et ils sont incontestables, voyons si les routes départementales ne rentrent pas parfaitement, par leur usage et par leur destination, dans le domaine public.

Quel est l'usage d'une route départementale? Évidemment, c'est de servir à tout venant. Comme les autres grandes routes qui font partie du domaine public, les routes départementales sont ouvertes aux voyageurs, non-seulement du département qui les a fait construire et qui les entretient, et de la France entière, mais même à tous les étrangers, sans exclusion de personne.

La destination de ces routes est donc d'être affectées entièrement au service du public, de telle manière que chacun puisse jouir de ces communications, sans pouvoir néanmoins y prétendre exclusivement aucun droit de propriété privée.

Or, on voit que cette destination est exactement celle du domaine public, et tout le monde conviendra qu'il ne peut exister de similitude plus complète que celle que l'on trouve entre l'usage d'une route royale, et l'usage d'une route départementale.

Il y a donc mêmes motifs pour ranger la route dé-

(1) *Ibid.*, n° 200.

partementale dans le domaine public, aussi bien que la route royale.

On objecte que l'art. 538 du code civil ne fait considérer comme des dépendances du domaine public que les chemins, routes et rues *à la charge de l'état*, etc.; et comme, d'après le décret du 16 décembre 1811, les routes départementales ont été mises, pour leur construction et leur entretien, à la charge particulière des départements qu'elles traversent, on en tire cette conséquence qu'elles ne sont point comprises dans le domaine public.

Mais on ne fait pas attention que le même art. 538 range également dans ce domaine, *généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée.*

Or, comme il est impossible de nier que telles sont les portions de ce territoire devenues routes départementales, on doit en conclure que ces routes font partie du domaine public départemental, mais non pas du domaine de l'état.

A l'appui de cette opinion, nous invoquerons l'imposante autorité de M. Proudhon (1).

« Le sol des routes départementales, dit ce savant « jurisconsulte, et les talus des fossés qui en sont « les accessoires, font nécessairement partie du do« maine public, comme le sol et les fossés des routes « royales, puisque les unes comme les autres sont « également destinées à l'usage de tout venant, que « toutes sont également placées hors du commerce « et en dehors du domaine de propriété. Cependant,

(1) *Traité du domaine public*, n° 529, p. 359.

« par égard à ce que les routes départementales ne « sont construites et entretenues qu'aux frais des dé- « partements qu'elles traversent, si quelques-unes « venaient à être supprimées, le sol par elles occupé « n'appartiendrait pas au domaine général de l'état, « mais seulement au domaine de propriété des dé- « partements qui l'auraient acquis dès le principe; « et c'est seulement à leur profit que devrait être « vendue cette fraction de ce que nous appelons le « domaine public. »

Cette dernière observation est fort juste, mais il est à remarquer qu'elle ne peut recevoir son application que lorsque la route départementale venant à être déclassée et perdant ainsi sa destination, rentre, comme simple terrain, dans le domaine de propriété du département. (*Voy.* le chap. XVII.)

De ce que les routes départementales font partie du domaine public, il résulte qu'elles sont hors du commerce, et par conséquent, comme les autres portions de ce domaine, inaliénables et imprescriptibles, tant qu'elles sont affectées à leur destination. C'est ce qui résulte des art. 538 et 2226 du code civil.

Par la même raison, toutes les lois concernant les autres parties du domaine public, et notamment les routes royales, leur sont également applicables; sauf, bien entendu, les droits de classement, de construction et d'entretien qui appartiennent exclusivement aux conseils généraux, ainsi que nous l'expliquerons. (*Voy.* le chap. XVII.)

Mais, pour l'exécution des travaux, pour la police du roulage et la répression des délits de grande

enchères, sur un cahier des charges contenant le prix des eaux, bains et douches. La durée du bail est de trois années. Ces établissements sont inspectés par des docteurs en médecine ou en chirurgie, nommés par le ministre du commerce. Mais les préfets règlent par des arrêtés les diverses branches de l'administration de ces établissements, et même l'ordre du service intérieur. (Arrêté du 3 floréal an VIII; Ord. roy. du 18 juin 1823; *idem*, du 6 avril 1834.)

300. — Les haras, dépôts d'étalons et de remonte, et les hippodromes, peuvent figurer au nombre des propriétés départementales, lorsque les conseils généraux affectent des ressources à la création et à l'entretien de ces établissements.

301. — Il en est de même des pépinières départementales et jardins botaniques qui sont établis dans l'intérêt de l'agriculture, pour la conservation et la reproduction des meilleures espèces d'arbres et de végétaux. C'est à une circulaire du 7 ventôse an X, de M. le comte Chaptal, alors ministre de l'intérieur, que l'on doit la création des pépinières départementales.

302. — On a vu (chap. XII) que le décret du 16 décembre 1811 mit à la charge des départements, sous le nom de routes départementales, les routes impériales de troisième classe, et autorisa les conseils gé-


néraux à en créer de nouvelles.

303. — La question [illegible] si le sol de ces routes doit faire partie [illegible] blic, ou si, au contraire, il appart[illegible] donné lieu à de nombreu[illegible]

Une com[illegible] 18 d'exa-

miner la question de propriété des arbres plantés sur le sol des routes départementales : ce n'était qu'un accessoire de la question principale de la propriété de ces routes, et cependant cette question y fut discutée et résolue diversement par le ministre et par la commission.

Le ministre de l'intérieur pensa que les routes départementales et les arbres qui en dépendent appartiennent aux départements, comme les chemins vicinaux et les rues des villes appartiennent aux communes : c'est, disait-il, une dépendance du domaine public que le gouvernement cède aux départements, de même qu'il a cédé les rues et chemins aux communes.

La commission ne fut pas de cet avis; elle ne put voir dans le décret de 1811 aucun abandon de la propriété des routes; seulement elle émit l'opinion de laisser au département la disposition des arbres, à titre d'usufruit, mais sans que l'état abandonnât le principe de la propriété des routes et des plantations.

Depuis, deux circulaires du directeur général des ponts et chaussées, des 28 février 1828 et 17 juillet 1829, relatives au timbre des actes d'acquisition de terrains pour les routes départementales, ont admis le principe que le sol de ces routes ne cesse pas d'appartenir à l'état.

Mais, en 1832, l'administration des domaines, dans un intérêt purement fiscal, décida la question autrement.

Elle voulut que les actes d'acquisition de terrains pour les routes départementales fussent soumis aux mêmes droits d'enregistrement et de timbre que les

« priétés. — De même, si l'on jette les yeux sur les
« legs (il n'y en a que huit), on voit qu'il n'y a pas
« une seule propriété, même productive de revenus,
« qui ait été donnée à un département, si ce n'est
« pour un service public ou pour être affectée à des
« actes de bienfaisance, assez généraux pour rentrer
« dans la classe des services publics. Que suit-il de
« là ? C'est que la propriété départementale n'est
« réellement pas une propriété du genre de la pro-
« priété communale ; ce n'est pas, à parler vrai, une
« propriété privée. C'est, je le répète, une propriété
« transitoire, accidentelle, qui est renfermée entre
« son origine et le moment possible où elle reviendra
« à un service public ; car le département ne con-
« serve d'immeubles productifs de revenus que par
« la considération que, dans un moment donné, ils
« lui seront utiles pour les services publics. »

306. — Ces explications sont fort justes : aussi, elles ont déterminé la chambre des députés à rejeter un article qui lui était présenté par sa commission, et qui avait pour objet d'attribuer au conseil général le droit de régler le mode de gestion des propriétés départementales productives de revenus. La chambre a pensé que l'assimilation, faite par sa commission, des propriétés départementales productives aux propriétés communales, manquait d'exactitude. C'est pourquoi elle a décidé que les conseils généraux ne devaient pas être investis du droit de régler d'une manière souveraine et définitive le mode d'administration de ces propriétés; mais qu'il suffisait de les appeler à délibérer sur le mode de gestion et la disposition de ces propriétés, ainsi qu'ils doivent le

« visions administratives une existence civile, il est
« établi par la série des divers actes postérieurs, et
« notamment par le décret du 9 avril 1811, que les
« départements étaient aptes à posséder les immeu-
« bles affectés aux services départementaux;

« Considérant que le décret du 16 décembre 1811,
« en créant les routes départementales, n'a point cons-
« titué les départements propriétaires des routes de
« troisième classe déjà existantes, et dont il mettait
« à leur charge, pour l'avenir, la reconstruction, la
« plantation et l'entretien;

« Mais que, depuis lors, les départements ont em-
« ployé des centimes facultatifs ou spéciaux à ac-
« quérir des terrains pour la construction de nou-
« velles routes départementales et pour l'achèvement
« des anciennes; que dès l'instant qu'ils sont recon-
« nus aptes à posséder, il faut également reconnaître
« que la propriété de ces routes et portions de routes
« résulte pour eux de l'acquisition qu'ils en ont faite;

« Considérant que la loi du 18 avril 1831, art. 17,
« a soumis aux droits proportionnels d'enregistre-
« ment et de transcription, spécialement les dépar-
« tements pour leurs acquisitions et pour les legs et
« donations faits à leur profit;

« Considérant que l'art. 58 de la loi du 7 juillet
« 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité pu-
« blique, exempte de ces mêmes droits tous les actes
« faits pour son exécution; mais que cette exception,
« comme toutes celles prononcées en matière d'im-
« pôt, ne doit recevoir aucune extension;

« Considérant que, pour discuter utilement s'il
« conviendrait de proposer quelque mesure législa-

La loi du 10 mai 1838, art. 8, donne au conseil général le droit de vérifier l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. Il importe donc de reprendre la nomenclature qui précède, en exposant les règles d'administration qui sont propres à chaque article.

1° Mobilier des préfectures.

Suivant l'art. 12, n° 4, de la loi du 10 mai 1838, l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux des sous-préfectures sont compris dans les dépenses ordinaires à la charge du département.

Nous nous occuperons d'abord du mobilier des préfectures.

309. — L'origine de ce mobilier remonte à l'institution même des préfectures par la loi du 28 pluviôse an VIII ; en effet, moins d'un mois après cette loi, un arrêté consulaire du 17 ventôse disposa « que « les administrations centrales de département dresseraient un inventaire du mobilier dépendant de « leur administration ; que les préfets en feraient « la vérification et en dresseraient procès-verbal. » (Art. 2.)

Un second arrêté, du même jour, décida en outre que « les maisons et dépendances employées aux au- « diences, séances et travail des commissaires du « gouvernement et des administrations centrales se- « raient mises à la disposition des préfets, avec le « mobilier qu'elles renfermaient ; ces maisons de- « vaient servir à la demeure des préfets, à l'établis- « sement du conseil de préfecture, du secrétaire gé-

« néral et des bureaux de la préfecture et à la tenue « du conseil général de département. » (Art. 3.)

Bientôt ce mobilier s'augmenta, soit des acquisitions faites par les préfets avec le fonds de 2,400 fr. qui leur était alloué pour frais d'établissement, par l'arrêté du 17 ventôse an VIII, art. 4; soit des meubles achetés avec les fonds départementaux, soit même des meubles fournis par les villes chefs-lieux de département.

Mais aucun esprit d'ordre, aucune mesure générale n'ayant présidé à la formation de ce mobilier, il en résultait que, dans un très-grand nombre de préfectures, il était loin de suffire et d'être approprié à sa destination.

Le gouvernement comprit la nécessité de régulariser cet état de choses : c'est ce qu'il fit par le décret du 25 mars 1811.

Ce décret restreignit le *mobilier légal* des préfectures aux meubles de représentation et à ceux des bureaux, et il fixa sa valeur à une année du traitement accordé aux préfets par le décret du 11 juin 1810.

Il accorda une somme fixe par année, à chaque préfet, pour entretenir et renouveler ce mobilier, de manière à lui conserver toujours une valeur égale à celle pour laquelle il avait été remis aux préfets. La somme ainsi allouée était le dixième du traitement du préfet; elle était de 4,000 fr. seulement, pour les préfets dont les traitements s'élevaient au-dessus de 40,000 fr.

Les sommes nécessaires à l'achat et à l'entretien du mobilier étaient fournies soit par le département, soit par la ville chef-lieu de la préfecture, soit concurremment par l'une et par l'autre, dans la proportion

fixée par l'empereur, sur le rapport du ministre de l'intérieur.

Le décret avait fixé au dixième du traitement des préfets, d'après le décret de 1810, la somme annuelle qui leur était allouée à titre d'abonnement pour l'entretien du mobilier, qui devait ainsi conserver toujours sa valeur primitive d'acquisition.

Mais l'ordonnance du 17 décembre 1818 avait abrogé cette disposition en supprimant cette allocation; et dès lors les préfets cessèrent d'être responsables de la valeur des meubles et ne furent plus tenus que de les représenter.

Le décret de 1811, l'ordonnance du 17 décembre 1818 et celle du 3 février 1830, rendue en exécution de la loi de finances du 26 juillet 1829, avaient également organisé les mesures propres à garantir la conservation et le remplacement de ce mobilier.

310. — Ces mesures ont été complétées et définitivement arrêtées par l'ordonnance du 7 août 1841, qui fait aujourd'hui la loi de la matière, et dont voici le texte :

« Art. 1er. L'ameublement et l'entretien du mobi-
« lier des hôtels de préfecture, placés par le n° 4 de
« l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838 parmi les dé-
« penses ordinaires des départements, comprendront
« à l'avenir, 1° le mobilier des appartements de récep-
« tion; le mobilier des salles du conseil de préfecture,
« du conseil général et des commissions; du cabinet
« du préfet et des bureaux de la préfecture; celui d'au
« moins six chambres de maître avec leurs acces-
« soires, et huit chambres de domestique; 2° les ob-
« jets mobiliers nécessaires au service des cuisines

« et au service des écuries et remises et les ustensiles
« de jardinage.
« Art. 2. Dans leur prochaine session, les con-
« seils généraux de département délibèreront sur la
« somme à laquelle devra s'élever à l'avenir, pour
« chaque hôtel de préfecture, le taux du mobilier
« constitué conformément à l'article précédent. Ce
« taux sera définitivement fixé par une ordonnance
« royale.
« Art. 3. Il sera dressé, par les soins du préfet,
« un inventaire des meubles actuellement existants
« dans l'hôtel de la préfecture, avec indication du
« prix d'achat de chacun d'eux; cet inventaire sera
« récolé par un préposé de l'administration des
« domaines, conformément à l'art. 3 de l'ordonnance
« du 3 février 1830, et le récolement sera vérifié
« par une commission du conseil général. Ledit in-
« ventaire sera déposé aux archives de la préfecture.
« Deux copies seront remises, l'une au préfet,
« l'autre au directeur des domaines; une troisième
« sera transmise à notre ministre de l'intérieur.
« Art. 4. Les meubles qui seront achetés, s'il y
« a lieu, pour compléter l'ameublement de la pré-
« fecture, seront portés sur l'inventaire avec leur
« prix d'achat.
« Art. 5. Le récolement de fin d'année, ceux qui
« seront faits pendant chaque session ordinaire du
« conseil général, et à chaque mutation de préfet,
« seront opérés par un agent de l'administration des
« domaines, et vérifiés par deux membres du con-
« seil général.
« Art. 6. L'allocation votée chaque année par le

« conseil général, pour l'entretien du mobilier, sera « du vingtième du taux fixé conformément à l'art. 2 « ci-dessus. Elle devra être employée exclusivement « au maintien du mobilier en bon état de conserva- « tion ; il sera rendu compte chaque année, au con- « seil général, de l'emploi de cette allocation.

« Art. 7. Indépendamment du fonds annuel « d'entretien, mentionné à l'article précédent, il « pourra être ouvert des crédits pour réparations « extraordinaires du mobilier.

« Art. 8. Les meubles entretenus ou réparés « conformément aux art. 6 et 7 conserveront sur « l'inventaire leur valeur primitive d'achat.

« Art. 9. Les meubles qui seraient réformés se- « ront remplacés par des meubles nouveaux, sans « que, dans aucun cas, le taux du mobilier, fixé « conformément à l'art. 2 ci-dessus, puisse être dé- « passé. Les meubles réformés seront vendus au pro- « fit du département. Le produit des ventes figurera « dans le budget départemental, au chapitre *des « revenus et produits des propriétés tant mobilières « qu'immobilières*.

« Art. 10. Les préfets seront tenus de représenter « les divers objets inventoriés, mais ne sont pas « responsables des détériorations et diminutions de « valeur qu'ils pourraient avoir subies.

« Art. 11. Le décret du 25 mars 1811 et l'ordon- « nance du 17 décembre 1818 sont rapportés.

311. — Cette ordonnance, on le voit, place le mobilier des préfectures sous la surveillance spéciale des conseils de département. Ces conseils vérifient par leurs commissaires, délégués à cet effet, les in-

ventaires et récolements ; ils votent chaque année le fonds d'entretien et les crédits reconnus nécessaires pour les réparations extraordinaires, le tout dans les termes des art. 2, 6 et 8 ci-dessus. Enfin, ils sont appelés à délibérer, toutes les fois qu'il s'agit de décider si des meubles doivent être réformés et vendus au profit du département.

Remarquez que, par l'inventaire et par les récolements, les préfets prennent en charge, conformément à l'art. 10 de l'ordonnance, la représentation des objets qui s'y trouvent portés. Par conséquent, s'il arrivait que quelques-uns de ces objets ne pussent être représentés aux récolements, le préfet ou ses héritiers seraient obligés de remplacer lesdits objets, soit en les fournissant en nature, soit en acquittant leur valeur au prix d'estimation fixé sur l'inventaire.

Dans ce dernier cas, la somme ainsi payée au département viendrait accroître les recettes de la première section du budget comprenant les dépenses ordinaires.

512. — Suivant la circulaire de M. le ministre de l'intérieur, du 9 août 1841, l'argenterie, dans celles des préfectures où il en existe, continuera à être pesée et évaluée, et les préfets en conserveront l'usage sous leur responsabilité ; mais elle ne pourra, dans aucun cas, être augmentée ni renouvelée.

La vaisselle, les cristaux, les porcelaines pourront, dans les mêmes circonstances et sous la même réserve, rester à la disposition des préfets, à moins que les conseils généraux ne jugent à propos d'en prescrire la vente.

Les glaces, les consoles, les poêles, les chemi-

nées, les tentures, enfin tous les objets mobiliers qui pourront être attachés aux parquets et fixés à demeure, seront immobilisés et n'entreront pas dans la valeur du mobilier.

Les tableaux, bustes, statues et autres objets d'art ne seront également pas compris dans la valeur du mobilier ; la dépense n'en est pas obligatoire, et les crédits que les conseils généraux jugeront devoir accorder pour des acquisitions de ce genre, seront portés à la deuxième section du budget.

313. — La même circulaire contient un modèle d'inventaire qui doit comprendre les numéros d'ordre de l'inventaire précédent, ceux de l'inventaire prescrit par l'ordonnance du 7 août 1841, la désignation des meubles, la date des achats, leur valeur et une colonne d'observations. Le ministre prescrit d'adopter un ordre de nomenclature uniforme. Ainsi l'inventaire doit comprendre d'abord les bureaux, salles de commission du conseil de préfecture, cabinet du préfet, etc. ; puis les appartements de réception, salle à manger, etc. ; à la suite, les chambres de maître et les chambres de domestique ; enfin la cuisine, le jardin, les écuries et les remises.

On doit laisser quelques pages blanches pour y inscrire ultérieurement les meubles qui devraient être achetés, en vertu des dispositions nouvelles de l'ordonnance du 7 août 1841.

2° Mobilier des bureaux de sous-préfectures.

314. — Le mobilier des bureaux des sous-préfectures est une dépense nouvelle imposée aux départements par l'art. 12, n° 4, de la loi du 10 mai 1838.

Jusqu'à cette loi, les sous-préfets, malgré la modicité de leur traitement, étaient obligés de pourvoir eux-mêmes, avec leurs ressources personnelles, à l'ameublement de la sous-préfecture et de ses bureaux.

Le premier projet de la loi de 1838 proposait de mettre à la charge des départements, non-seulement le mobilier des bureaux, mais aussi celui des hôtels de sous-préfecture.

Adoptée par la chambre des députés, cette disposition fut rejetée par la chambre des pairs, d'après les observations de la commission, qui fit remarquer que cette charge s'élèverait à près de trois millions, en calculant les frais de premier ameublement des hôtels de sous-préfecture, à raison de dix mille francs seulement par hôtel.

Les départements ne doivent donc fournir que le mobilier *des bureaux* de sous-préfecture.

Les allocations nécessaires pour faire l'acquisition de ce mobilier ont été votées par les conseils généraux, dans leur session ordinaire de 1838, sur la proposition des préfets, d'après la demande des sous-préfets et l'avis des conseils d'arrondissement, et conformément aux instructions du ministre de l'intérieur du 26 juillet 1838.

315. — Il résulte de ces instructions que le mobilier dont il s'agit ne doit pas comprendre des meubles d'un usage personnel et domestique, ou de représentation, mais seulement : 1° les tables et chaises des employés; 2° les armoires et les rayons destinés à recevoir les papiers et les cartons : ceux-ci doivent

être payés sur le fonds d'abonnement; 3° l'ameublement du cabinet de travail du sous-préfet.

Le ministre a indiqué le chiffre de 600 fr. comme minimum, et celui de 1,200 fr., comme maximum du prix de premier établissement de ce mobilier, abandonnant aux conseils généraux le droit de fixer, entre ces deux limites, eu égard à l'importance des localités, le chiffre définitivement alloué.

Quant à l'entretien annuel, le ministre a décidé que la somme portée pour cet objet au budget départemental ne devrait pas excéder le vingtième de la valeur de ce mobilier.

316. — Du reste, les mêmes instructions prescrivent de faire, chaque année et à chaque mutation de sous-préfet, des inventaires et récolements; et toutes les règles que nous venons d'exposer pour la conservation, le renouvellement et le remplacement du mobilier des préfectures, s'appliquent, sans exception, au mobilier des bureaux de sous-préfecture.

3° Mobilier des cours et tribunaux.

317. — Le mobilier des cours et tribunaux, mis à la charge des départements par le décret du 21 septembre 1812, a été définitivement compris, par la loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 8, au nombre des dépenses départementales ordinaires.

Ce mobilier se compose des meubles meublants et objets destinés à garnir les salles des cours royales et celles des cours d'assises; les salles d'audience et des chambres de conseil des tribunaux civils, correctionnels et de commerce; les cabinets des présidens, conseillers et juges; les salles destinées au parquet

des cours royales, des tribunaux de première instance et correctionnels.

Suivant l'art. 22 du décret du 30 janvier 1811, les menues dépenses des cours et tribunaux et frais de parquet consistent dans le salaire des concierges, garçons de salle; dans la provision de bois, lumières, registres, papiers, plumes, encre et cire; dans les frais d'impression de règlements d'ordre et de discipline, et dans tous les menus objets nécessaires au service de la cour ou du tribunal, ainsi que du parquet.

Le département où siége la cour royale supporte seul, à raison de l'avantage d'être le chef-lieu, les dépenses d'achat et d'entretien du mobilier affecté au service de cette cour.

Les menues dépenses des justices de paix, c'est-à-dire, des objets d'un service usuel, sont également à la charge des départements; car il est à remarquer que si la loi du 18 juillet 1837, art. 30, n° 10, met à la charge des communes chefs-lieux de canton l'achat et l'entretien du mobilier des justices de paix, les menues dépenses de ces tribunaux sont restées, conformément à l'art. 12, n° 8, de la loi du 10 mai 1838, une dépense départementale.

Les dépenses du mobilier des cours et tribunaux doivent être proposées au budget par le préfet et votées par le conseil général, conformément aux fixations arrêtées par le ministre de la justice et approuvées par le ministre de l'intérieur; le tout d'après la demande des chefs de la magistrature et du parquet.

Avant la loi du 10 mai 1838, et suivant une circu-

laire du 22 octobre 1806, les achats de meubles destinés aux tribunaux devaient être préalablement approuvés par le ministre, lorsque la dépense s'élevait à plus de 5,000 fr. Mais actuellement, le préfet peut faire toute acquisition de cette nature, pourvu qu'il se renferme dans les limites du crédit voté pour cet objet par le conseil général, et définitivement approuvé par le ministre de l'intérieur.

318. — Au reste, aucune loi, ordonnance ou autre acte de l'autorité publique n'a jusqu'à ce jour déterminé la composition légale de ce mobilier, ni les règles à observer pour son entretien annuel, son remplacement et sa conservation. Cette lacune de la législation départementale sur un objet aussi important est fort regrettable, et ne peut guère s'expliquer; car il serait très-facile d'approprier au mobilier des cours et tribunaux les règles ci-dessus tracées pour le mobilier des préfectures.

Il est donc urgent que les ministres de l'intérieur et de la justice se concertent promptement, pour faire cesser un état de choses non moins contraire à tous les précédents administratifs qu'à l'intérêt public.

4° Mobilier des prisons départementales.

319. — La loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 8, comprend les dépenses ordinaires des prisons départementales, parmi les charges qui doivent être portées à la première section du budget des départements.

Au nombre des dépenses ordinaires de ces prisons, figurent celles du mobilier qui se compose :

1° Des meubles meublants;

2° Des effets d'habillement;

3° Des objets de literie et de coucher;

4° Des médicaments, linge, etc., destinés au service de santé;

5° Des approvisionnements pour la nourriture;

6° Des matières pour le chauffage et l'éclairage;

7° Des registres de geôle et de greffe;

8° Et des objets nécessaires pour l'inhumation des détenus décédés.

Nous n'entrerons que dans fort peu de détails sur ces divers articles, ayant l'intention de traiter dans un chapitre spécial, tout ce qui se rattache au régime des prisons départementales. (*Voy.* chap. XXV.)

Les meubles meublants des prisons sont tous ceux qui garnissent les chambres de geôles et de greffes, les salles communes, préaux couverts, cellules, réfectoires, chapelles, infirmeries, dortoirs, stalles, cachots, etc.

Le vestiaire des prisons départementales doit se composer, aux termes de la circulaire du ministre de l'intérieur du 19 mai 1818, pour chaque détenu, de deux habillements complets, l'un d'hiver, l'autre d'été.

L'habillement d'hiver doit comprendre pour les hommes, une veste et un pantalon de droguet; l'habillement d'été, une veste et un pantalon de toile écrue.

Il doit y avoir, en outre, un bonnet, trois chemises et huit paires de sabots.

Les vêtements des femmes sont faits avec les mêmes étoffes que ceux des hommes.

La durée de l'habillement pour les deux sexes est fixée à deux ans.

Une circulaire du 7 août 1838 a prescrit, en

outre, de fournir pendant l'hiver, aux hommes, des chaussures et des guêtres en étoffe de laine, et aux femmes, des bas de laine.

Ces vêtements sont fournis gratuitement aux prévenus et condamnés, aux frais du département. Toutefois, d'après la circulaire du 7 août 1838, il doit être fait sur le produit du travail de ces derniers, une retenue du tiers avec laquelle le département se rembourse des vêtements qui leur ont été donnés, et dont la valeur est estimée, en moyenne, 40 à 45 fr. pour les deux années.

Le remplacement de ces vêtements s'opère par les soins et sur la proposition de la commission administrative des prisons.

Les objets hors de service et qui ne peuvent plus être employés à aucun usage, doivent être vendus, comme les vieux meubles de la préfecture, au profit des départements; mais le plus souvent les objets restent en dépôt dans *le vestiaire de charité*, spécialement affecté aux besoins des prisonniers dépourvus de tous vêtements à leur sortie de prison.

Quant aux vêtements personnels dont les prisonniers sont trouvés nantis au moment de leur arrestation, ils sont mis en dépôt à leur arrivée dans la prison, après avoir été préalablement enregistrés et décrits sur le registre d'écrou, et ils leur sont rendus fidèlement à leur sortie de prison.

Le coucher des détenus dans les prisons départementales réclame de promptes améliorations, car il est presque partout insuffisant.

D'après la circulaire du 7 août 1838, il a été ordonné aux préfets de prendre des dispositions pour

que chaque prisonnier ait un matelas en laine, du poids de six à sept kilogrammes et d'une largeur de soixante-dix centimètres, un traversin également en laine, une couverture en été et deux en hiver.

Depuis, le ministre a autorisé, par une mesure d'économie et de propreté, le remplacement du matelas par une paillasse piquée.

Mais tous les départements sont loin de posséder dans leurs prisons, tous les objets de literie prescrits par la circulaire précitée. « Il n'y en a encore que « trop, dit le rapport au roi sur les prisons dépar- « tementales, du 1er février 1837, où l'on se con- « tente de jeter de la paille sur le sol, quoique des « maladies graves et même mortelles aient été at- « tribuées par les médecins à cet état de dénûment « pendant les rigueurs de l'hiver.

« Dans d'autres prisons, on a ajouté à la paille, « non-seulement la couverture, mais le lit de camp. « Dans d'autres, on a introduit le coucher séparé « dans des hamacs, avec une couverture en été et « deux en hiver; ailleurs, ce sont des lits à bas- « cules; ailleurs encore, des galiotes garnies, comme « celles des maisons centrales, d'un matelas, d'une « paire de draps, avec une couverture en été et « deux en hiver. Enfin, il est un nombre assez « considérable de prisons, où les détenus sont cou- « chés dans des lits ordinaires avec paillasse, mate- « las, traversin, draps et couvertures.

« Les lits en fer ont aussi pénétré dans quelques « prisons, mais l'emploi de la paille, pour le coucher « des détenus dans les prisons départementales, est « encore le plus général, quoique cet usage soit à la

« fois le plus mauvais et le plus onéreux. Avec le lit
« de camp, on a cru remédier aux inconvénients de
« ce coucher, c'est-à-dire au contact dangereux d'un
« sol humide ou d'une pierre froide et glacée. Il n'a
« pas cessé d'être défectueux, en ce qu'il réunit de
« même tous les dangers physiques et moraux at-
« tachés au coucher en commun.

« D'un autre côté, en vain prescrit-on le renou-
« vellement des pailles, tous les dix ou quinze jours;
« en vain défend-on que la paille qui a servi à un
« détenu puisse servir à un autre; les règlements sur
« ce point, comme sur tant d'autres objets, sont
« inexécutables et inexécutés, parce que les séjours
« ne cadrent pas avec les prescriptions. Il y a en
« effet, des séjours de deux, trois, quatre, cinq jours
« et même de quinze. Aussi, la vermine pullule bien-
« tôt dans cette paille, et le coucher en commun y ré-
« pand tous les dangers des maladies contagieuses.

« Pour obtenir le renouvellement du coucher à la
« paille, il faudrait qu'il eût lieu, non par quinzaine,
« mais par séjour individuel, abstraction faite de la
« durée de ce séjour. On a reculé avec raison devant ce
« mode, comme le plus dispendieux qu'on puisse ima-
« giner; mais on ne s'avoue pas encore généralement
« combien même l'usage actuel est onéreux. Il est
« certain, en effet, que, même avec le seul prix de la
« paille que détruit annuellement le coucher des pri-
« sonniers dans la pluplart des maisons d'arrêt et de
« justice, l'administration établirait, en peu d'an-
« nées, des matelas ou des paillasses piquées, qui se-
« raient d'un long usage, et qui couteraient peu à
« entretenir; tant il est vrai que, pour améliorer, il

« ne s'agit pas toujours d'augmenter les dépenses,
« mais au contraire de les réduire par un emploi
« mieux raisonné. »

Les sages observations consignées dans ce rapport ont déterminé un grand nombre de conseils généraux à établir, autant que le permettent les ressources dont ils peuvent disposer, dans le coucher des détenus, les améliorations indiquées par le ministre. On doit donc espérer qu'avant peu d'années toutes les prisons départementales seront dotées des objets de literie et de coucher prescrits par les règlements.

Le service de santé se compose des médicaments, linge et autres objets nécessaires aux infirmeries des prisons. Lorsque ces établissements ne renferment pas un service de santé, les détenus malades sont soignés dans les hôpitaux des villes; dans ce cas, ils doivent être renfermés, autant que possible, dans des salles particulières et soumis à une surveillance spéciale : chaque journée d'hôpital est ordinairement remboursée aux villes ou aux hospices, au taux convenu à l'avance, suivant un tarif arrêté par le préfet après communication au conseil genéral, et de l'avis des administrations locales.

Mais le plus souvent, ce sont *des sœurs* qui sont chargées de soigner les détenus dans les infirmeries des prisons : elles ont également le soin de préparer les aliments, d'entretenir les effets d'habillement, enfin de veiller à tous les détails intérieurs de ces établissements.

L'intervention des sœurs, recommandée par les règlements, a toujours produit des avantages signalés, tant sous le rapport de la santé et du bien-être des pri-

sonniers, que sous le rapport de leur amélioration morale. Les départements y trouvent également une garantie d'ordre et d'économie.

Les conseils généraux exercent sur le mobilier des prisons la même surveillance et le même droit de délibération que sur toutes les autres parties du mobilier départemental : ils doivent donc faire procéder chaque année à la vérification des inventaires et récolements et veiller à la stricte exécution des règlements et instructions. (*Voy.* au surplus pour le régime des prisons départementales, le chap. XXV.)

5° Mobilier des hospices et asiles départementaux.

320. — Le mobilier des hospices et asiles départementaux est celui des maisons d'aliénés, dont la création et l'entretien sont obligatoires pour les départements, aux termes de la loi du 30 juin 1838, et celui des dépôts de mendicité dont l'établissement est aujourd'hui facultatif.

Ce mobilier a la plus grande analogie avec celui des prisons départementales : il se compose également du vestiaire, des objets de literie et de coucher et du service de santé. C'est pourquoi nous croyons inutile d'entrer dans de plus amples détails.

Toutefois, nous ferons remarquer que, d'après les instructions du ministre de l'intérieur en date du 20 novembre 1836, l'ordonnance royale du 29 novembre 1831 qui prescrit d'organiser dans les établissements de bienfaisance municipale une comptabilité en ces matières, a été rendue applicable aux hospices et asiles départementaux.

Il en résulte que la gestion du mobilier de ces éta-

blissements est confiée à un économe, et que le compte doit en être présenté chaque année par cet agent à la commission administrative.

Néanmoins, le conseil général, qui seul vote les dépenses, n'en conserve pas moins son droit de surveillance et de vérification sur ce mobilier qui appartient au département. C'est pourquoi nous pensons qu'il a le droit d'être représenté par quelques-uns de ses membres aux inventaires et récolements faits chaque année, ainsi qu'à ceux dressés à chaque mutation d'économe responsable.

6° Mobilier des écoles normales primaires.

321. — Ce mobilier se compose des livres nécessaires aux professeurs et aux élèves; des instruments de science et d'art jugés nécessaires pour les cours et leçons; des meubles garnissant les classes, réfectoires, etc.; des objets de literie et de coucher; enfin de tous les autres objets mobiliers dont l'usage peut être reconnu par le ministre de l'instruction publique nécessaire, ou même seulement utile, aux professeurs et élèves de ces classes.

Le conseil général, sur la proposition du préfet et d'après la demande du conseil académique et du recteur de l'académie, vote, chaque année, l'acquisition ou le remplacement des objets mobiliers servant aux écoles normales primaires.

Suivant les ordres du ministre de l'instruction publique, il doit y avoir pour chaque établissement un inventaire détaillé du mobilier, dont le directeur de l'école est responsable : un récolement a lieu tous les ans, et à chaque mutation de directeur : le cata-

logue des livres doit être également vérifié chaque année.

7° Mobilier de certains cours publics.

322. — Les conseils généraux ont la faculté de voter des crédits pour certains cours d'utilité publique, et notamment pour le cours d'accouchement destiné à former des sages-femmes.

Ce cours est ordinairement annexé à l'hospice des enfants trouvés du chef-lieu du département. Dans quelques grandes villes le cours est fait comme à l'hôpital de la Maternité de Paris ; mais ailleurs, on supplée à la démonstration naturelle par l'explication de pièces anatomiques, dont l'acquisition a lieu sur la proposition du préfet, et d'après la demande du professeur, avec les fonds votés par le conseil général.

8° Mobilier des archevêchés et évêchés.

323. — Nous avons dit, n° 298, que depuis 1826, toutes les dépenses diocésaines étaient à la charge de l'état. Avant cette époque, les départements avaient fourni une grande partie du mobilier des évêchés et archevêchés ; ils ont dû rester propriétaires de cette portion ; c'est ce qui a été reconnu par l'ordonnance du 4 janvier 1832, dont l'art. 3 porte :

« Les récolements annuels comprendront les par-
« ties d'ameublement acquises sur les fonds votés
« par les conseils généraux, depuis 1819, en aug-
« mentation du mobilier accordé par l'ordonnance
« de cette année (7 avril 1819), et demeurées la pro-
« priété spéciale du département.

« Les conseils généraux pourront, dans ce cas, « continuer de désigner un ou deux de leurs mem- « bres, pour assister au récolement annuel de ces « objets. »

Si ces meubles étaient reconnus hors de service, ils devraient être vendus au profit du département, par les soins de l'administration des domaines, et le prix de vente, versé dans la caisse du receveur général, pour accroître les ressources de la seconde section du budget.

9° Archives départementales (1).

324. — La loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 19, a compris au nombre des dépenses ordinaires et obligatoires du département, les frais de garde et de conservation des archives départementales.

Cette disposition nouvelle, provoquée par les vœux d'un grand nombre de conseils généraux, a donné à l'administration les ressources qui lui avaient manqué jusqu'alors pour remédier à l'état de confusion et de dépérissement de ces dépôts.

Il était temps qu'une sollicitude nouvelle vînt mettre un terme à des pertes irréparables, non-seulement pour nos souvenirs nationaux, mais encore pour les intérêts de l'état, des établissements publics, des communes, des familles. Les archives forment la partie la plus précieuse de la richesse mobilière des départements; elles contiennent, avec les trésors de notre

(1) L'exposé qui suit est extrait en grande partie, du rapport au roi, de 1841, sur les archives départementales et communales par M. le ministre de l'intérieur, et des instructions du même ministre des 8 août 1839 et 24 avril 1841.

histoire, les titres de nos richesses matérielles ; leur conservation et leur mise en ordre étaient donc des mesures impérieusement commandées par l'intérêt public.

325. — Ce n'est pas à notre siècle qu'appartient la première pensée d'une exploration générale des titres qui renferment le passé de notre pays.

Colbert et d'Aguesseau avaient conçu le projet d'une collection générale des documents relatifs à l'histoire et au droit public du royaume. Ces travaux, dont ils ne purent qu'entamer l'exécution, reçurent, particulièrement sous le règne de Louis XV (1), une forte impulsion, qui se soutint jusqu'en 1790. Les états des provinces et le corps du clergé s'y associèrent par des votes de fonds. Neuf cents cartons ou portefeuilles, déposés à la bibliothèque royale et renfermant, avec quelques inventaires d'archives qui dépendaient de l'autorité royale, des copies de titres, extraites des archives des villes, des églises, des monastères, des compagnies judiciaires et des grandes maisons, ont été les fruits de cette vaste entreprise.

Dans le but d'assurer la bonne direction des recherches, il avait été prescrit aux intendants des provinces de fournir des nomenclatures des dépôts d'archives qui existaient dans leurs ressorts respectifs. Ces nomenclatures, quoique incomplètes à divers égards et même formant lacune pour quelques régions, constataient néanmoins, vers l'année 1770, l'existence de 5,700 dépôts. Dans ce nombre, se trou-

(1) *Voy.* les arrêts du conseil d'état des 31 octobre 1759, 8 octobre 1763, 18 janvier 1764, 3 mars 1781 et 18 octobre 1786.

vent signalés, indépendamment des archives des grandes souverainetés, des corps administratifs, des archevêchés et des évêchés, 1,700 abbayes, prieurés ou couvents, 394 chapitres ou collégiales, 1,780 maisons seigneuriales, et 855 hôtels de ville.

326. — Ce serait une erreur que d'admettre l'opinion assez généralement répandue que la révolution, dans ses destructions systématiques, a fait disparaître la plus grande partie de ces archives. Sans aucun doute, les lois qui prescrivirent de brûler les titres nobiliaires (1), celle qui autorisa les administrations à remettre aux acquéreurs des domaines nationaux les titres de propriété et de jouissance de ces domaines (2), les ordres qui furent donnés d'employer les parchemins des établissements religieux au service des arsenaux, ont concouru, avec la négligence des autorités, à dépouiller les archives de précieux documents; mais il s'en faut beaucoup que ces influences se soient exercées d'une manière générale. Les archives de quelques préfectures sont restées au complet, et, dans les départements dont le chef-lieu possède à peine quelques titres antérieurs à 1789, il y a lieu d'espérer que des recherches attentives feront découvrir des dépôts inconnus, dispersés dans les localités qui les ont reçus primitivement. La translation des chartriers des maisons religieuses et des maisons seigneuriales aux chefs-lieux de district avait été opérée avec rigueur; mais elle ne se fit pas des chefs-lieux de district aux chefs-lieux de département

---

(1) Lois des 24 juin 1792, 17 juillet 1793, et 7 messidor an II, art. 9.

(2) Loi du 12 juillet 1793.

d'une manière exacte ou complète. Des administrations municipales retinrent des dépôts ce qu'elles crurent pouvoir servir aux intérêts communaux. Il est constant que, dans les villes qui furent chefs-lieux de district, beaucoup de greffes de tribunaux ou de mairies, d'archives de sous-préfectures, renferment encore des masses d'anciens titres. Enfin, les arsenaux mêmes ont restitué, jusque dans ces derniers temps, des documents qui n'avaient pas été détruits.

327.— L'origine des archives départementales proprement dites, remonte à la proclamation de l'assemblée nationale du 20 avril 1790, qui prescrivit aux états provinciaux, assemblées provinciales, commissions intermédiaires, intendants et subdélégués de rendre, aux administrations qui les remplaceraient, le compte des fonds dont ils avaient eu la disposition et de leur remettre toutes les pièces et tous les papiers relatifs à l'administration de chaque département.

Bientôt, la suppression immédiate des juridictions financières, élections, greniers à sel, juridictions des traites, grueries, maîtrises des eaux et forêts, juridictions et cours des monnaies et cours des aides, et a suppression des cours des comptes décrétée en principe après qu'il aurait été pourvu à l'organisation du régime nouveau de comptabilité, mirent à la disposition des administrations nouvelles d'autres masses d'archives. (Loi du 11 septembre 1790.)

Il en fut de même des décrets relatifs aux biens déclarés nationaux. On réunit au chef-lieu de chaque district (loi du 5 novembre 1790), les titres et documents de toute nature que renfermaient les archives des maisons religieuses, abbayes, monas-

tères, etc., concernant la propriété et l'administration de leurs biens.

Plus tard, en vertu des lois qui livrèrent à la nation les biens des émigrés, qui prescrivirent les séquestres, qui prononcèrent les confiscations sur les déportés, on entassa dans les districts (loi du 25 novembre 1792) les papiers d'un grand nombre de maisons seigneuriales, titres de noblesse, de propriété et de famille, plans et terriers de seigneuries, aveux et dénombrements de fiefs, généalogies, etc.

La convention nationale avait jugé nécessaire, dans l'intérêt de l'état, de faire procéder à la reconnaissance de ces différentes archives (décret du 7 messidor an II); *une agence temporaire des titres* fut créée, à l'effet de trier et de réunir dans un seul dépôt toutes les archives spéciales qui se trouvaient dans la capitale, et de rechercher dans les départements tous les titres et documents appartenant à l'histoire, aux sciences et aux arts, ou bien encore se rattachant aux domaines nationaux.

Les travaux confiés à cette institution bientôt supprimée (loi du 4 ventôse an IV), peu après rétablie, puis de nouveau et définitivement supprimée (loi du 5 brumaire an V), ne furent jamais, pour ainsi dire, exécutés.

Lorsque la suppression des districts eut été décrétée par la loi du 21 fructidor an IV, la loi du 5 brumaire an V prescrivit de réunir aux chefs-lieux de département, avec les documents relatifs aux administrations des districts, les papiers divers acquis à l'état.

Enfin, lorsque la constitution de l'an VIII eut organisé les préfectures et les arrondissements, les

archives des administrations municipales de canton vinrent encore se réunir aux archives départementales.

328. — L'importance que présentent ces archives peut être mesurée d'après la vaste étendue de l'administration civile et la grande multiplicité des intérêts qui s'y rattachent.

Malgré les nombreuses variétés que peuvent offrir les développements plus ou moins considérables des diverses branches de l'administration, en raison de la valeur du sol, du génie des habitants, de la direction imprimée à l'industrie ou aux entreprises d'amélioration publique, les archives départementales, sur quelque point de la France qu'on les considère, représentent l'état et le progrès administratifs dans le cours d'un demi-siècle de révolutions successives. Il suffit de parcourir la nomenclature d'un inventaire pour reconnaître que tous les progrès de l'administration et de la fortune du pays ont laissé leurs traces dans ces documents, dont le dépouillement attentif et raisonné ne peut manquer d'offrir la plupart des éléments d'une statistique à partir de 1790.

A l'égard des recherches spéciales ayant trait, soit aux affaires privées, soit aux opérations de l'administration, il serait difficile d'énumérer toutes les circonstances qui sont de nature à les provoquer.

Parmi les documents essentiellement utiles pour les intérêts privés que renferment ces archives, on ne saurait omettre de mentionner en première ligne, les procès-verbaux d'estimation et de vente des domaines nationaux, et la collection moins importante, mais analogue, des ventes de biens communaux décrétées

en 1813, au profit de la caisse d'amortissement.

Les familles et les particuliers, qui, en tant de matières, tiennent leurs droits des décisions de l'autorité, recourent fréquemment aux documents qui concernent le recrutement, les cours d'eau, les usines. L'administration, pour s'éclairer sur des décisions à prendre ou sur la direction à donner aux affaires des localités ou des établissements, trouve dans les registres d'arrêtés des administrations centrales de département, des préfets ou des conseils de préfecture, dans les délibérations des conseils généraux, une foule d'actes qui concernent tous les services et en forment la jurisprudence.

Si l'utilité des papiers ou des documents relatifs à des faits accomplis est une fois reconnue, il faut en conclure qu'il ne suffit pas de les conserver, mais qu'il faut aussi les mettre en ordre. Le bon ordre des archives influe de la manière la plus efficace sur celui qui doit régner dans les diverses branches de l'administration : on peut même dire qu'à beaucoup d'égards, il en est la source. C'est l'archiviste qui rassemble en collections, relie en registres et classe dans un ordre méthodique une foule de décisions et d'arrêtés que l'administration, préoccupée par ses travaux quotidiens et pressée par l'urgence des temps, lui envoie presque toujours épars et détachés. C'est au moyen de ces recueils régulièrement continués que se maintient la connaissance des traditions, si essentielle pour la direction des affaires administratives. Il faut que les titres, les décisions, les actes qui tendent à faciliter la solution des contestations publiques ou privées, puissent être représentés toutes les

fois qu'il en est besoin. Envisagé sous ce point de vue, le bon ordre des archives, assurant aux affaires des précédents et des données certaines, a toute la valeur d'une institution sous les auspices de laquelle toutes solutions seraient plus promptes et plus sûres.

329. — A quelque époque que ce fût, il était impossible que la nécessité d'un ordre dans les archives restât inaperçue.

Aussi, à partir de la proclamation du 20 août 1790, jusqu'à ces derniers temps, un assez grand nombre de lois, décrets, ordonnances et décisions ministérielles avaient prescrit les mesures propres à rétablir et maintenir l'ordre et le classement dans les archives départementales. (*Voy.* entre autres, les lois des 5 novembre 1790, 29 septembre 1791, 12 juillet 1793, 7 messidor an II, 5 brumaire an V; et les circulaires ministérielles de 1807, 1812, 1817, 1820, 1829, contenant des demandes de renseignements sur la situation des archives des départements, dans le recueil des circulaires du ministère de l'intérieur.)

A différentes époques, particulièrement vers 1817 et 1820, les administrations d'un grand nombre de départements, obéissant à l'impulsion de l'autorité centrale, essayèrent le classement de leurs archives; mais elles pensèrent généralement qu'il suffirait de faire les fonds d'un dépouillement et d'un inventaire, sans instituer un archiviste permanent.

Il n'y avait eu d'ailleurs ni système fixe dans le classement, ni régularité dans la disposition matérielle. Si quelques essais de classement avaient eu lieu à de longs intervalles, les traces en ont bientôt presque entièrement disparu, soit à cause des recherches

qu'ont faites les employés des divers services, soit parce qu'on ne s'est pas occupé de continuer l'ordre.

330. —Il était réservé au gouvernement actuel, qui a déjà pu assurer à tant de services administratifs une organisation définitive, de rétablir l'ordre dans les archives départementales.

Depuis que la loi du 10 mai 1838 a décidé que les frais d'entretien des archives seraient à la charge du budget des départements, le ministre de l'intérieur a cherché à prendre les dispositions les plus convenables pour assurer l'exécution de la loi, suivant son esprit.

Il lui a paru qu'il n'y avait aucun département dans lequel un archiviste spécial ne dût être institué; car, sans parler des documents anciens qui peuvent réclamer les soins exclusifs d'un employé, le travail relatif à des archives purement administratives comprend le classement des nombreux dossiers versés annuellement par les bureaux, la recherche et la communication des pièces, enfin les expéditions demandées.

Par une première instruction en date du 8 août 1839, le ministre a recommandé aux préfets de prendre ou de proposer aux conseils généraux, les dispositions nécessaires pour établir des archivistes et approprier des locaux; le ministre s'est réservé d'approuver, dans tous les cas, le choix que le préfet aurait fait d'un archiviste départemental : il a recommandé d'assurer à l'archiviste ainsi qu'aux auxiliaires dont il pourrait avoir besoin, des avantages suffisants pour les attacher à leurs fonctions. Il a décidé, en outre, que les employés des archives pourraient être

admis à participer aux charges et bénéfices des caisses de retraite établies dans les préfectures, pour les employés qui sont rétribués sur le fonds d'abonnement fourni par le trésor. (*Voy.* chap. XXX.)

Comme il ne peut exister d'ordre durable dans les dépôts publics sans inventaire, le ministre a prescrit à tout archiviste de rédiger un inventaire des papiers et registres confiés à sa garde. L'original de l'inventaire doit rester dans les archives dont il est une partie essentielle, et doit être tenu constamment à jour. Une copie doit être adressée au ministre pour être placée aux archives générales du royaume.

Les archives faisant partie de la richesse mobilière des départements, le ministre a pensé qu'elles devaient être soumises à des mesures analogues à celles qui sont prescrites pour garantir aux départements la conservation du mobilier départemental. En conséquence, l'instruction du 8 août 1839 veut que, chaque année, les archives soient visitées par un ou plusieurs membres du conseil général, délégués à cet effet par le conseil, et qui lui feront un rapport sur la situation de l'établissement : ils doivent indiquer les abus qu'ils auraient pu remarquer, et les améliorations qu'ils croiraient utile d'introduire.

Ce rapport ne dispense pas le préfet de faire au conseil général toutes les communications qu'il croirait nécessaires, concernant les archives. Enfin, chaque année, dans l'intervalle de la session du conseil général, au 1er janvier, le préfet doit adresser un rapport au ministre, pour lui faire connaître la situation des archives de son département.

En outre, pour prévenir tous abus dans la vente des

papiers et registres provenant des archives, le ministre a décidé qu'aucuns papiers ou registres provenant soit des bureaux, soit des archives, ne pourraient être supprimés ou mis en vente qu'après son autorisation, et que cette autorisation ne serait donnée que sur un inventaire explicatif de la nature des pièces dont la suppression ou la vente serait proposée, et d'après l'avis d'une commission locale. Le ministre a laissé aux préfets la nomination des membres de cette commission qui est composée de trois à cinq personnes, choisies parmi celles qui peuvent vérifier utilement les pièces; le directeur des domaines, ou un agent délégué par lui, fait nécessairement partie de cette commission.

Conformément à la décision du 9 novembre 1835, concertée entre les ministres de l'intérieur et des finances, ne peuvent être vendus à aucune époque et sous quelque prétexte que ce soit, les papiers relatifs aux affaires contentieuses jugées par les conseils de préfecture, ceux concernant les adjudications de biens domaniaux, les baux des mêmes biens, ni enfin aucun des actes qui seraient de quelque intérêt, ou pourraient faire titre pour l'état ou pour les tiers.

La circulaire du 24 avril 1841, du ministre de l'intérieur est venue compléter les instructions pour la mise en ordre et le classement des archives départementales et communales.

Par cette circulaire, il a été reconnu qu'on pouvait, tout en tenant compte des variétés que présentent certains dépôts, fixer une méthode de classement d'après laquelle les inventaires seraient rédigés d'une manière à peu près uniforme.

La distinction à faire, dans les archives des préfectures, entre les documents antérieurs à la division de la France en départements, et les documents postérieurs à cette époque, a paru fondamentale et d'une application universelle, à cause de la différence essentielle de nature et d'objet entre ces deux classes de documents.

Au reste, le ministre a formulé le principe et les éléments de la méthode à suivre dans le classement, et défini les résultats auxquels on doit tendre; cette méthode repose sur les données suivantes :

1° Rassembler les différents documents par *fonds,* c'est-à-dire, former collection de tous les titres qui proviennent d'un corps, d'un établissement, d'une famille ou d'un individu, et disposer, d'après un certain ordre, les différents fonds. (*Voy.* ci-après le cadre de l'inventaire.)

2° Classer dans chaque fonds les documents suivant les matières, en assignant à chacun un rang particulier;

3° Coordonner les matières, selon les cas, d'après l'ordre chronologique, topographique, ou simplement alphabétique.

Conformément à ces bases, le ministre a prescrit une reconnaissance sommaire et un numérotage provisoire, la formation de bulletins analytiques, un numérotage définitif en inventaire par fonds ou série, un tableau synoptique du classement, enfin, un répertoire alphabétique fait sur des cartes ou bulletins.

S'il arrive que le classement donne lieu à des découvertes de pièces relatives à des localités situées dans d'autres départements, et que celui qui s'en

trouve dépositaire n'ait pas d'intérêt à les conserver, un inventaire adressé au ministre doit le mettre à même d'en apprécier exactement la nature, afin qu'il puisse statuer sur les cessions ou échanges de ces documents.

De même, on doit en référer au ministre, lorsque l'on découvre dans un dépôt local des documents qui, d'après leur nature et leur origine, appartiennent au dépôt central de la préfecture. L'autorisation du ministre est nécessaire avant de pouvoir déplacer ces pièces, soit en totalité, soit en partie.

Dans la même circulaire, le ministre a, de plus, appelé la sollicitude des préfets sur les archives des communes, des hospices et des sous-préfectures.

331. — Dans quelques départements qui possèdent des collections précieuses sous le rapport historique, les préfets ont institué, pour la surveillance du service des archives, des commissions dans lesquelles ils ont réuni des personnes vouées par goût à des études paléographiques ou archéologiques, afin de leur soumettre les diverses questions ou mesures de quelque intérêt qui se rapportent à l'administration, à la mise en ordre ou à l'exploration des archives. Le ministre signale à l'attention des préfets la convenance de cette création qui, indépendamment des autres avantages, a celui d'assurer d'une manière plus régulière le concours de ces administrations aux travaux historiques qui leur sont recommandés par le ministre de l'instruction publique, en particulier, pour le grand recueil des monuments inédits du tiers état.

Après avoir prescrit toutes ces mesures, le ministre invite les préfets à établir, par un arrêté spécial, les

règles qui présideront au service des archives, et termine en leur rappelant l'obligation où ils sont, de lui adresser une copie des inventaires pour être déposée aux archives du royaume.

Enfin, pour accélérer et régulariser l'impulsion imprimée aux travaux qui s'exécutent, en généraliser les effets de la manière la plus profitable aux départements, et résoudre les questions diverses que fait naître la mise à exécution des instructions, le ministre, par un arrêté du 6 mai 1841, a institué, sous sa présidence, une commission spécialement chargée de concourir à l'examen et à la direction de tous les travaux relatifs à l'organisation, à la mise en ordre et à l'exploration des archives départementales et communales.

332. — Ces diverses mesures ont déjà produit d'excellents résultats. Les préfets ont donné suite, avec un louable empressement, aux vues qui leur avaient été communiquées, et la plupart des conseils généraux ont pourvu par leurs votes aux améliorations que réclamait immédiatement l'état des archives départementales. Aussi, l'ordre introduit dans ces dépôts publics par des employés instruits et intelligents, a-t-il amené des découvertes fort importantes, et qui intéressent non-seulement les localités, mais souvent aussi la France tout entière.

Le service des archives départementales se trouve donc maintenant assuré sur des bases durables, et cette organisation nouvelle n'est pas une des mesures administratives les moins utiles qui aient été réalisées depuis douze ans.

333. — L'art. 37 de la loi du 7 messidor an II

autorise la perception d'un droit de 75 cent. pour chaque rôle des titres et papiers qui sont déposés aux archives des départements, et qui ont appartenu aux anciennes corporations, aux émigrés, ou aux anciennes administrations. Quelques préfets avaient pensé qu'il était juste d'accorder un droit de recherche, lorsqu'on était obligé d'en faire dans les pièces de plusieurs années. Mais un arrêté du ministre de l'intérieur du 14 pluviôse an IX a décidé que le droit de recherche ne peut être exigé, parce que la loi ordonne que la communication simple sera donnée gratuitement et sans déplacement.

Le même arrêté charge le secrétaire général de la préfecture de la perception du droit d'expédition, et lui prescrit d'en rendre compte au préfet.

Un avis du conseil d'état, sous la date du 18 août 1807, donne au sujet de la perception du droit de 75 c. par rôle de toutes les expéditions ou extraits de pièces et titres qui seront demandés par les parties dans tous les dépôts d'administration publique, les explications suivantes :

« Toutes les *premières* expéditions des décisions (des préfectures, sous-préfectures et municipalités) doivent être délivrées *gratuitement*.

« Les *secondes* ou *ultérieures* expéditions desdites décisions, ou les *expéditions de titres, pièces et renseignements déposés* dans les bureaux des administrations, doivent être payées au taux fixé par l'art. 37 de la loi précitée.

« Ainsi, 1° toute *première* expédition d'une décision doit être délivrée *gratis* à celui qu'elle concerne ou intéresse ;

« 2° S'il y a lieu à en délivrer *des doubles, des triples*, etc., le droit est dû;

« 3° Ce droit est toujours dû pour chacune des expéditions quelconques des *titres* et *pièces en dépôt* que peuvent demander les administrés. »

D'après l'art. 10, n° 7, et l'art. 13 de la loi du 10 mai 1838, le produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture, déposés aux archives, doit être porté dans la première section du budget et servir à faire face aux dépenses ordinaires.

334. — Pour faciliter la vérification, à laquelle les conseils généraux doivent se livrer, de l'état des archives départementales, nous croyons utile de faire connaître le cadre prescrit par le ministre de l'intérieur, pour servir au classement des différents fonds d'archives conservés dans les dépôts dépendant des préfectures.

PREMIÈRE PARTIE DU CADRE,

Comprenant les archives antérieures à 1790.

ARCHIVES CIVILES.

A. ACTES DU POUVOIR SOUVERAIN ET DOMAINE PUBLIC.	Collections d'édits lettres patentes, ordonnances, etc.	
	Domaine royal, apanages; au besoin, famille royale.	
B. COURS ET JURIDICTIONS.	Parlements. Bailliages. Sénéchaussées.	Et autres juridictions secondaires.
	Cours des comptes.	
	Cours des aides.	
	Cours des monnaies.	
C. ADMINISTRATIONS PROVINCIALES.	Intendances. Subdélégations. Élections.	Et autres divisions administratives ou financières.
	Bureaux des finances.	
	États provinciaux.	
	Principautés, régences, etc.	

D. INSTRUCTION PUBLIQUE, SCIENCES ET ARTS.	Universités. Facultés. Colléges. Sociétés académiques.
E. FÉODALITÉ, COMMUNES, BOURGEOISIE ET FAMILLES.	Titres féodaux. Titres de famille. Notaires et tabellions. Communes et municipalités. Corporations d'arts et métiers. Confréries et sociétés laïques.

F. FONDS DIVERS SE RATTACHANT AUX ARCHIVES CIVILES.

ARCHIVES ECCLÉSIASTIQUES.

. CLERGÉ-SÉCULIER.	Archevêchés. Chapitres métropolitains. Officialités métropolitaines et autres juridictions relevant des évêchés. Évêchés. Chapitres épiscopaux. Officialités épiscopales et autres juridictions relevant des archevêchés. Séminaires. Églises collégiales. Églises paroissiales et leurs fabriques. Bénéfices, chapelles, aumôneries, etc.
H. CLERGÉ RÉGULIER.	Ordres religieux d'hommes. Ordres religieux de femmes. Ordres militaires religieux. Hospices et maladreries, etc.

I. FONDS DIVERS SE RATTACHANT AUX ARCHIVES ECCLÉSIASTIQUES.

DEUXIÈME PARTIE DU CADRE,

Comprenant les archives postérieures à 1790.

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES PROPREMENT DITES.

K. LOIS, ORDONNANCES ET ARRÊTÉS.	Moniteur et autres publications officielles. Registres et arrêtés des administrations de département, des préfets et des conseils de préfecture.
L.	Documents spécialement relatifs aux administrations de département, de district et de canton, depuis la division de la France en départements jusqu'à l'institution des préfectures en l'an VIII.

M. Personnel et administration générale.
- Personnel administratif.
- Élection ou nomination des
  - Députés.
  - Membres du conseil général.
  - Membres des conseils d'arrondissement.
- Élections communales.
- Police générale et administrative.
- Santé publique et salubrité.
- Subsistances.
- Divisions administratives.
- Population.
- État civil.
- Statistique.
- Agriculture.
- Industrie et commerce.

N. Administration et comptabilité départementale.
- Délibérations du conseil général.
- Id. des conseils d'arrondissement.
- Comptabilité générale du département.
- Immeubles et bâtiments départementaux.
- Mobilier départemental.

O. Administration et comptabilité communale.
- Agents salariés des communes.
- Biens communaux.
- Travaux communaux.
- Aliénations, acquisitions, dons et legs.
- Budgets et comptes.
- Octrois et revenus divers.
- Voirie urbaine.
- Voirie vicinale et cours d'eau non navigables.

P. Finances.
- Trésor public et comptabilité générale.
- Contributions directes.
- Contributions indirectes.
- Cadastre.
- Eaux et forêts.
- Douanes.
- Postes.

Q. Domaines.
- Domaines nationaux.
- Administration et contentieux des domaines.
- Biens communaux vendus en 1813, au profit de la caisse d'amortissement.

R. GUERRE ET AFFAIRES MILITAIRES.	Organisation et recrutement de l'armée. Remontes. Convois et subsistances militaires. Garde nationale. Gendarmerie.
S. TRAVAUX PUBLICS.	Ponts et chaussées. Grande voirie. Cours d'eau et usines. Navigation. Canaux. Ports. Mines et minières. Desséchement.
T. INSTRUCTION PUBLIQUE, SCIENCES ET ARTS.	Instruction primaire. Instruction secondaire. Instruction supérieure. Bibliothèques. Sociétés académiques. Imprimerie et librairie. Antiquités. Théâtres.
U. JUSTICE.	Tribunaux. Frais de justice. Dépenses de l'ordre judiciaire.
V. CULTES.	Clergé catholique. Cures, succursales, chapelles, annexes. Fabriques. Communautés religieuses. Pensions et traitements ecclésiastiques. Cultes non catholiques.
X. ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE.	Administration des { Hospices et hôpitaux. Bureaux de bienfaisance. } Comptabilité des { Hospices et hôpitaux. Bureaux de bienfaisance. } Aliénés. Enfants trouvés. Aveugles et sourds-muets. Caisses d'épargnes.
Y. ÉTABLISSEMENTS DE RÉPRESSION.	Maisons centrales. Prisons départementales. Dépôts de mendicité.

Z. AFFAIRES DIVERSES NE RENTRANT PAS DANS LES SÉRIES PRÉCÉDENTES.

10° Bibliothèques départementales.

335. — Les départements ne possèdent point encore de bibliothèques proprement dites, comme l'état et certaines villes en possèdent ; il existe seulement dans les préfectures et sous-préfectures des recueils de lois, ordonnances ou actes administratifs, tels que *le Bulletin des lois, le Recueil des circulaires du ministre de l'intérieur, le Recueil des actes administratifs*, la collection du *Moniteur universel.*

Dans le but d'étendre l'enseignement du droit administratif et d'en faciliter l'étude aux employés des préfectures et sous-préfectures, le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 26 août 1837, avait pensé qu'il serait utile de créer, dans les préfectures et sous-préfectures, des bibliothèques administratives dont les départements et l'état feraient les frais.

« L'établissement de ces bibliothèques, qui se composeraient de livres choisis et d'une utilité pratique, serait peu dispendieux. On a calculé qu'un fonds de cent francs par chaque préfecture, et de cinquante francs par chaque sous-préfecture, voté par les conseils généraux, et auquel l'état ajouterait une somme à peu près semblable, pourrait complétement suffire dans les localités où se trouve déjà, près *du Bulletin des lois*, une des collections de jurisprudence administrative et judiciaire. »

Pour réaliser ce projet, le ministre avait demandé l'allocation d'un crédit de 25,000 fr. dans le budget de son département, exercice de 1839. Mais la chambre des députés, sans contester l'utilité de la dépense, a pensé qu'elle devait rester entièrement à

la charge des fonds départementaux, et figurer dans la section des dépenses départementales facultatives. En conséquence, le crédit demandé par le ministre a été rejeté.

Cette décision du pouvoir législatif n'a pas empêché un grand nombre de conseils généraux de voter des fonds sur les centimes facultatifs, pour l'achat de livres et documents administratifs.

D'après une circulaire du 30 juillet 1838, pour que l'emploi des allocations soit autorisé, le ministre de l'intérieur exige que les préfets lui adressent un état des ouvrages qu'ils se proposent d'acquérir, avec l'indication des prix.

La même circulaire a prescrit :

1° L'application aux collections de livres, des mesures de contrôle et de conservation établies pour les autres parties du mobilier départemental ;

2° La formation et la tenue d'un catalogue, dont les feuillets doivent être cotés et paraphés par le secrétaire général ou par le sous-préfet. Ce catalogue doit, en outre, être signé par ces fonctionnaires, lors du récolement qui s'exécute tous les ans et à chaque mutation, conformément aux ordonnances des 17 décembre 1818, 3 février 1830 et 7 août 1841 ;

3° L'estampillage des livres sur la page contenant le titre de l'ouvrage, et sur la couverture du titre.

Un exemplaire de chaque catalogue doit être adressé au ministère de l'intérieur.

Une ordonnance royale du 3 août 1841, rendue sur le rapport du ministre de l'instruction publique (M. Villemain), contient les dispositions suivantes :

« Art. 1er. Il sera dressé et publié un catalogue

général et détaillé de tous les manuscrits en langues anciennes ou modernes, actuellement existant dans les bibliothèques publiques des départements.

« Art. 2. Chacun desdits manuscrits, de quelque dépôt antérieur qu'il provienne, sera, après les communications nécessaires, laissé ou immédiatement rétabli dans celle des bibliothèques publiques dont il fait maintenant partie, sauf le cas où la translation dans une autre bibliothèque en serait faite par voie d'échange ou autrement, après délibération des autorités locales, régulièrement approuvée par notre ministre de l'instruction publique.

« Art. 3. Les frais de publication dudit catalogue seront annuellement prélevés sur le fonds porté au budget du ministère de l'instruction publique pour le service général des bibliothèques, et, au besoin, sur le fonds du même budget affecté aux souscriptions. »

Indépendamment des livres et recueils qui se trouvent dans les préfectures et sous-préfectures, les départements sont, en outre, propriétaires des bibliothèques affectées à l'usage des écoles normales primaires et des cours et tribunaux.

Le droit de propriété des départements sur les bibliothèques des écoles normales primaires n'est pas douteux, en présence des dispositions de la loi du 28 juin 1833, qui met à la charge des départements l'entretien des écoles.

336. — Mais la question de savoir si les départements sont propriétaires des bibliothèques des cours et tribunaux a donné lieu, dans le conseil d'état, à une sérieuse discussion.

A l'occasion d'une donation de 300 fr. de rentes, faite en 1834 au tribunal de Chartres par son président, pour être employée en acquisitions de livres, les membres de ce tribunal sollicitèrent du conseil d'état une ordonnance qui les autorisât à accepter.

La question ayant été soumise à l'assemblée générale de ce conseil, plusieurs membres furent d'avis que l'autorisation devait être accordée, reconnaissant ainsi les tribunaux comme des personnes civiles ayant capacité d'acquérir et de posséder.

D'autres émirent l'opinion que les départements seuls devaient être propriétaires des bibliothèques des cours et tribunaux, comme de tout le mobilier qu'ils leur fournissent.

Enfin, la majorité du conseil d'état a pensé qu'il fallait distinguer entre les établissements publics et les autorités publiques : les uns capables de recevoir, les autres qui ne sont que des portions du gouvernement; que la donation faite à ces autorités était faite à l'état, avec affectation spéciale; que dès lors c'était l'état qui devait accepter, par le préfet, seul représentant de l'état, en tant qu'il possède.

C'est en ce sens que fut rendue l'ordonnance en date du 11 juillet 1834; on y lit :

« Considérant que les tribunaux ne sont que des corps dépositaires d'une portion de l'autorité publique, et non des établissements reconnus par la loi comme ayant capacité de posséder et d'acquérir; que par conséquent ils ne sont pas habiles à accepter les donations faites dans leur intérêt;

« Que dès lors elles doivent être reçues par l'administration publique, qui possède et gère tous les

biens au service des tribunaux, à la charge par elle de maintenir et d'observer la destination prescrite par le donateur;

« Art. 1er. Est acceptée la donation d'une rente de 300 fr., faite par le sieur Jannyot, président du tribunal de première instance de Chartres, pour être employée en acquisitions de livres et abonnements aux recueils de législation ou de jurisprudence, pour l'accroissement de la bibliothèque de ce tribunal.

« Art. 2. Le préfet du département d'Eure-et-Loir fera tous actes nécessaires pour l'acceptation de ladite donation, de son affectation et emploi, conformément aux intentions du donateur. »

337. — La doctrine que cette ordonnance consacre est certainement conforme aux vrais principes du droit administratif sur la matière; toutefois, il nous paraît impossible de ne pas reconnaître les départements propriétaires des livres qui sont achetés chaque année avec les fonds départementaux, et fournis aux cours et tribunaux avec d'autres objets mobiliers, pour leur usage particulier.

Il faut donc établir une distinction entre les livres affectés à l'usage des cours et tribunaux provenant d'anciennes bibliothèques ou de donations et legs, et ceux achetés avec l'allocation que le conseil général pourrait voter chaque année pour cet objet. Les premiers devront être considérés comme la propriété de l'état; les autres font nécessairement partie du mobilier appartenant au département, et l'état ne pourrait en changer la destination, ni en disposer de quelque manière que ce soit sans l'assentiment du

conseil général, exprimé par une délibération spéciale.

11° Collections d'objets d'art et de science appartenant aux départements.

338. — Ces collections sont peu nombreuses et n'ont qu'une importance secondaire. Elles sont ordinairement annexées à des cours publics entretenus par le département. Telles sont les collections de pièces anatomiques qui servent à la démonstration des professeurs des cours d'accouchement; tels sont encore les instruments et les machines composant les cabinets de physique, de chimie et d'histoire naturelle dont les conseils généraux dotent les écoles normales primaires. On peut ranger parmi les objets d'art qui appartiennent aux départements les tableaux, dessins et statues qui ornent souvent les principaux appartements des préfectures. Il n'existe jusqu'à présent que deux musées départementaux, dans les Vosges et dans la Seine-Inférieure.

12° Approvisionnements et matériel nécessaire pour l'exécution des routes et des travaux publics départementaux.

339. — Il arrive quelquefois que des entrepreneurs de routes départementales ou d'autres travaux publics, exécutés aux frais des départements, se trouvent dans l'impossibilité de continuer les travaux qu'ils avaient soumissionnés ou qui leur avaient été adjugés. Dans ces circonstances, l'intérêt du département commande souvent de mettre l'achèvement de ces travaux en régie; c'est-à-dire de les faire achever au compte des entrepreneurs, par des ouvriers surveillés et dirigés directement par des ingénieurs des

ponts et chaussées, ou par des architectes du département. Cette mesure nécessite l'achat d'outils, ustensiles, approvisionnements, et, en général, de tout le matériel nécessaire aux travaux mis en régie. Ce matériel est presque toujours revendu après l'achèvement des travaux; mais, pendant toute leur durée, il doit être considéré comme faisant partie de la propriété mobilière des départements. Il y a même quelques machines destinées à la confection des routes, qui sont achetées par les départements, pour être employées à un service permanent : tel est entre autres le *rouleau compresseur*, espèce de cylindre en fonte d'un poids très-considérable, qui est spécialement destiné à unir et aplanir, par une pression égale et uniforme, la superficie des chaussées des routes nouvellement construites suivant le procédé dit *Mac-Adam*, du nom de son inventeur.

340. — Il est à remarquer que les approvisionnements destinés à l'entretien des routes ne doivent être considérés comme meubles qu'avant leur apport sur place, leur cubage et leur réception par les agents des ponts et chaussées. Mais, dès qu'ils ont été vérifiés et reçus, et qu'ils ont été placés sur le sol des routes, ils deviennent immeubles par leur destination, qui est d'être unie et incorporée à la route dont ils font partie.

§ 3. — Des droits incorporels appartenant aux départements.

341. — La loi du 10 mai 1838, art. 10, n° 8, comprend parmi les recettes des départements, « le produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que des

autres droits et perceptions concédés au département par les lois. »

Le produit de ces droits incorporels est peu considérable.

Les droits de péage sont de deux espèces : ils peuvent appartenir aux départements, soit sur des ponts construits ou réparés avec les fonds départementaux, soit pour la correction ou l'adoucissement de rampes sur les routes départementales.

Dans ces deux cas, les tarifs des péages sont fixés par une ordonnance royale, rendue en la forme de règlement d'administration publique, conformément à l'article du budget des recettes qui confère chaque année ce droit au gouvernement.

Quant aux autres droits et perceptions concédés aux départements, ils consistent, notamment, dans les droits de visite des officines de pharmaciens, droguistes, herboristes, et dans les droits de réception perçus par les jurys départementaux d'examen des officiers de santé admis à exercer dans le département.

Mais la perception de ces droits n'est laissée au département que pour régulariser la comptabilité, et n'est, en réalité, d'aucune ressource pour le budget départemental.

D'après les règlements que nous examinerons plus tard, des retenues doivent être faites sur les employés des préfectures, sur certains employés des prisons départementales, des écoles normales primaires, etc., pour assurer le service des caisses de retraites : ces retenues sont versées à la caisse des consignations et placées en rentes sur l'état. Des inscriptions de rentes

cinq pour cent existent actuellement sur le grand livre de la dette publique, jusqu'à concurrence de 220,000 fr. environ, pour le service des caisses de retraites. Ces rentes ne sont pas la propriété des départements : elles constituent seulement des espèces de tontines dont l'administration, surveillée par les conseils généraux, est laissée à la caisse des consignations, et dont le capital n'appartenant à personne en particulier, mais affecté aux pensions à servir d'après les termes des règlements, doit être considéré comme inaliénable, tant que durent les caisses de retraites.

342. — Dans la première édition de cet ouvrage (p. 237), nous avions démontré l'utilité qu'il y aurait à dresser un inventaire général de tous les objets mobiliers appartenant aux départements, en même temps qu'un état descriptif des immeubles départementaux.

Une instruction de M. le ministre de l'intérieur, en date du 25 février 1838, a réalisé cette pensée, en prescrivant aux préfets de faire connaître, dans des états, la valeur vénale actuelle, tant des objets mobiliers que des immeubles appartenant aux départements.

Il résulte des documents adressés au ministère de l'intérieur, en exécution de cette circulaire, qu'au 1er janvier 1839, les immeubles départementaux présentaient une valeur de 40,883,082 fr., et le mobilier départemental, celle de 5,715,397 fr.

Il est permis de croire que ces évaluations seraient aujourd'hui bien inférieures à la valeur réelle des propriétés départementales, car depuis 1838, les conseils généraux ont introduit de notables améliorations

dans presque toutes les branches des services départementaux; ils ont même créé, avec les ressources dont ils disposent, des établissements qui n'existaient pas à cette époque : c'est ainsi, par exemple, que le mobilier des écoles normales primaires, des prisons, des préfectures, etc., a été sensiblement augmenté; et que, en exécution de la loi du 30 juin 1838, il a été fondé, dans presque tous les départements, des asiles pour les aliénés indigents. Les résultats obtenus par les inventaires et états dressés en 1838 ne peuvent donc pas être considérés actuellement comme présentant la valeur exacte des propriétés départementales.

343. — Peut-être serait-il convenable, que des inventaires et états descriptifs et estimatifs semblables à ceux dressés en 1838, fussent rédigés à des périodes fixes, tous les cinq ans par exemple, pour faire connaître les changements survenus dans la valeur des propriétés départementales. Ces états, rapprochés des précédents, présenteraient par leurs chiffres un résumé succinct des améliorations introduites par les conseils généraux dans les services qui sont soumis à leurs délibérations et confiés à leur surveillance.

344. — Il serait également à désirer que les conseils généraux eussent la faculté de faire assurer contre l'incendie le mobilier appartenant au département, et qui garnit les divers établissements publics départementaux. Une circulaire du ministre de l'intérieur autorise l'assurance des immeubles (*Voy.* chap. XIV) : on ne voit pas pourquoi la valeur du mobilier ne serait pas garantie de la même manière. S'il existe dans le mobilier des parties qui ne

sont pas susceptibles d'une évaluation et d'une assurance, comme les archives, tous les meubles meublants et autres qui garnissent la préfecture, les prisons, les cours et tribunaux, les écoles normales primaires, peuvent être d'autant plus facilement assurés, que leur estimation se trouve toute faite d'avance par les inventaires et récolements dressés en la forme prescrite, ainsi que nous l'avons expliqué. Il serait donc très-facile de poser les règles de l'assurance du mobilier départemental; et nous ajouterons que cette assurance serait un acte de prudence et de bonne administration, puisqu'il aurait en définitive pour résultat, en cas de sinistre, d'éviter des charges aux contribuables.

CHAPITRE XIV.

RÈGLES D'ADMINISTRATION DES PROPRIÉTÉS DÉPARTEMENTALES.

---

345. — Une des règles fondamentales de notre droit civil, est que tous les établissements publics auxquels la loi reconnaît l'existence de personnes civiles, soient placés sous la tutelle de l'autorité publique, et considérés comme étant dans un état perpétuel de minorité légale. Les départements, pas plus que les communes, ne pouvaient échapper à l'application de cette règle, et la raison d'état prescrivait impérieusement de subordonner les unes et les autres, au contrôle et à la surveillance de l'autorité centrale.

346. — La loi du 10 mai 1838 ne s'est pas écartée de ce grand principe; sa discussion à la chambre des députés en fait foi.

En effet, la commission de cette chambre avait proposé un article ainsi conçu :

« Le conseil général règle le mode de gestion des propriétés départementales productives de revenus. »

Voici quel était l'objet de cette disposition : la commission distinguait deux sortes de propriétés départementales, les unes destinées à un service public, les autres productives de revenus.

Elle plaçait les premières sous la double autorité du département, comme propriétaire, et de l'état, comme gardien des intérêts généraux; mais celles qui sont utiles, productives de revenus, ne devaient, suivant l'opinion de la commission, être soumises à l'autorité centrale que pour ce qui concerne les actes de propriété : les dispositions relatives à la jouissance devaient appartenir en propre au département, c'est-à-dire au conseil général qui réglerait le mode de gestion.

Mais cette proposition, vivement combattue par M. le ministre de l'intérieur (*M. le comte de Montalivet*), et par plusieurs membres de la chambre, a été rejetée, et la loi a seulement accordé aux conseils généraux, par son art. 4, n° 4, le droit de délibérer sur le mode de gestion des propriétés départementales.

L'art. 30 ajoute : « Les délibérations du conseil général relatives au mode de gestion des propriétés départementales sont soumises à l'approbation du ministre compétent. — En cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoirement à la gestion. »

Ainsi, il est certain que, dans aucun cas, le conseil général ne peut avoir le droit de régler, de sa

propre autorité, la gestion des propriétés départementales; l'autorisation du ministre compétent est toujours nécessaire pour que les délibérations de ce conseil puissent être mises à exécution. Les actes d'urgence que le préfet aurait faits dans l'intervalle des sessions, devraient être soumis à la délibération du conseil général à la plus prochaine réunion; et si ce conseil ne jugeait pas à propos de les approuver, le préfet n'aurait pas le droit d'y donner suite.

347. — Il n'existe dans la loi aucune règle sur les baux des propriétés départementales non affectées à un service public. — Une circulaire du ministre de l'intérieur de 1832 avait décidé que les départements n'avaient pas le droit de louer ces propriétés à leur profit. Mais aujourd'hui cette décision ne pourrait être appliquée, car la loi du 10 mai 1838, article 9, n° 5, comprend parmi les recettes départementales le revenu et le produit des propriétés du département non affectées à un service départemental, ce qui implique nécessairement le droit de louer ou affermer lesdites propriétés. Dans le silence de la loi sur la forme et la durée des baux, nous pensons que l'on devra suivre les règles posées par la loi du 18 juillet 1837 sur les baux des biens appartenant aux communes.

Ainsi, les baux soit à ferme, soit à loyer dont la durée n'excèdera pas dix-huit ans pourront être approuvés par une simple décision ministérielle.— Mais ceux qui excèderont cette période ne seront exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance royale. (Loi du 18 juillet 1837, art. 47).

348. — Une circulaire du ministre de l'intérieur

du 23 novembre 1831, confirmant des décisions antérieures, avait déclaré que l'assurance contre l'incendie des bâtiments départementaux ne serait pas autorisée.

Cette prohibition, appuyée sur deux avis du comité de l'intérieur du conseil d'état, trouvait sa justification dans des considérations tirées de la législation alors existante; mais elle n'en avait pas moins été l'objet, de la part des conseils généraux, de réclamations devenues plus pressantes et plus nombreuses dans les deux sessions de 1839 et 1840.

Le ministre, après avoir examiné de nouveau cette importante question, a reconnu, d'accord avec le comité de l'intérieur, que la loi du 10 mai 1838 a modifié la législation sur l'administration et les finances des départements d'une manière assez notable, pour que les considérations qui avaient motivé la prohibition de l'assurance de ces bâtiments contre les risques de l'incendie eussent perdu une grande partie de leur force.

D'une part, en effet, le fonds commun qui, autrefois, pouvait être regardé comme un gage de l'assurance mutuelle entre les départements, a été divisé en deux portions dont la destination est distincte (1); et la seconde portion, outre son insuffisance évidente pour la réparation d'un grand sinistre, n'a plus ce caractère de généralité qui en faisait le gage de cette réparation. D'un autre côté, la loi précitée a formellement reconnu aux départements le droit de posséder, d'acquérir, de gérer leurs propriétés; ils se

(1) *Voy.* chap. XXXII.

trouvent donc, à cet égard, placés dans la même situation que les communes et les établissements de bienfaisance qui sont autorisés à assurer leurs édifices ; et, en présence d'une telle analogie, il y aurait eu, en quelque sorte, contradiction à refuser aux départements une faculté accordée aux communes.

En conséquence, par une circulaire en date du 21 mars 1841, le ministre de l'intérieur a décidé que si, à l'avenir, les conseils généraux inscrivaient à leurs budgets des crédits destinés à assurer des bâtiments départementaux contre les risques de l'incendie, il proposerait au roi de maintenir ces crédits. Toutefois, ces crédits ne pourront être admis qu'à la seconde section du budget. Ce n'est là, en effet, qu'une dépense purement facultative, puisque la loi du 10 mai 1838 ne l'a pas classée dans les dépenses ordinaires. Il s'agit, d'ailleurs, de prévenir les conséquences de sinistres qui pèseraient seulement sur la deuxième section du budget, puisqu'il s'agirait de reconstruction d'édifices.

Comme la question de l'assurance des bâtiments départementaux se lie à celle de la propriété et de la conservation de ces édifices, ce n'est point par un simple avis, mais bien par une *délibération* que le conseil général devra statuer sur la proposition qui lui en serait faite soit par le préfet, soit par l'un de ses membres.

Les polices d'assurance devront être signées par le préfet, comme représentant du département, et, dans tous les cas, le ministre a prescrit, par sa circulaire, de soumettre ces polices à son approbation préalable, en les accompagnant des explications né-

cessaires pour qu'il puisse apprécier ces engagements.

Le ministre ne recommande pas de recourir plutôt aux assurances à prime fixe qu'aux assurances mutuelles : l'on doit conclure de son silence sur ce point que les conseils généraux restent libres, sauf l'approbation ministérielle, de faire leur choix, suivant les convenances des localités, et aux conditions qui leur sembleraient présenter les meilleures garanties.

349. — Suivant l'art. 29 de la loi du 10 mai 1838, les délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, ainsi qu'aux changements de destination des édifices et bâtiments départementaux, doivent être approuvées par une ordonnance royale, le conseil d'état entendu.

Toutefois, l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour des acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr.

Cette dernière disposition est empruntée à l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, qui, pour les communes dont le revenu excède 100,000 fr., donne au préfet le droit de rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, ventes ou échanges d'immeubles, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr.

Remarquez que les départements peuvent acquérir des particuliers soit à l'amiable, soit par expropriation pour utilité publique départementale, en la forme prescrite par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour utilité publique.

Si l'immeuble dont le département a besoin appar-

tenait à l'état, il devrait être cédé au département, lorsque l'utilité publique de cette cession aurait été reconnue, d'après estimation contradictoire, conformément à l'avis du conseil d'état du 21 février 1808.

Lorsque des propriétés départementales se trouvent comprises au nombre de celles dont l'expropriation pour utilité publique devient nécessaire, elles ne peuvent être aliénées que dans la forme prescrite par la loi du 3 mai 1841 ; et, dans ce cas, les offres et notifications doivent être faites au préfet qui représente le département.

350. — D'après l'art. 31 de la loi de 1838, « l'acceptation ou le refus des legs et donations faits au département ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, le conseil d'état entendu. — Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les legs et dons faits au département ; l'ordonnance d'autorisation qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. »

Le premier paragraphe de cet article ajoute à l'article 910 du code civil, qui n'exige qu'une ordonnance royale pour l'autorisation d'accepter les dons et legs faits à des établissements publics, tandis qu'il faut une ordonnance royale, *le conseil d'état entendu*, pour autoriser les dons et legs faits aux départements. Mais il est vrai de dire que, depuis longtemps, les autorisations d'accepter ou de refuser les dons et legs faits à des établissements publics étaient données sur l'avis du conseil d'état, bien que le code n'en exprimât pas la nécessité.

Dès avant la loi du 10 mai 1838, les départements étaient aptes à recevoir des donations et legs. Si le

code civil ne les avait pas désignés dans l'art. 910, comme les pauvres d'une commune, les hospices et établissements publics, c'est qu'à l'époque de sa promulgation, les départements n'existaient pas comme personnes civiles. Mais, dès que leur existence civile eût été reconnue, le législateur s'empressa de leur attribuer les mêmes droits qu'aux autres établissements publics.

Ainsi la loi du 16 juin 1824, relative aux droits d'enregistrement et de timbre, portait, art. 7 :

« *Les. départements, arrondissements*, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, et généralement tous établissements publics légalement autorisés, payeront 10 fr. pour droit fixe d'enregistrement et de transcription hypothécaire sur les actes d'acquisition qu'ils feront, et sur *donations ou legs* qu'ils recueilleront; lorsque les immeubles acquis ou donnés devront recevoir une destination d'utilité publique et ne pas produire de revenu, etc. »

Bien que cette disposition ait été depuis changée par l'art. 17 de la loi du 18 avril 1831, qui assujettit de nouveau au droit proportionnel les actes d'acquisition et les donations et legs faits aux départements, communes et autres établissements publics, il n'en reste pas moins vrai que ces diverses dispositions reconnaissaient, de la manière la plus formelle, au département, la faculté de recevoir des libéralités dans un but d'utilité publique.

La loi du 10 mai 1838 n'a donc fait que consacrer de nouveau le droit précédemment reconnu.

L'art. 4, n° 7, de la loi appelle le conseil général à

délibérer sur l'acceptation des dons et legs faits au département. Quel serait le sort de ces libéralités, si le conseil général était d'avis, dans sa délibération, d'accepter, et que le conseil d'état exprimât un refus, ou bien, si le conseil général refusant les libéralités, le gouvernement était d'avis qu'elles fussent acceptées ?

Nous croyons que, quelle que fût la volonté du conseil général exprimée dans sa délibération, l'ordonnance royale portant règlement d'administration publique aurait le droit de statuer, d'une manière définitive, sur le sort des dons et legs.

Cette opinion nous paraît fondée sur plusieurs motifs : d'abord, il n'est pas possible, à cause des droits des tiers qui se trouvent engagés dans la question, de la laisser en suspens, comme lorsqu'il s'agit de délibérations du conseil général ayant pour objet le classement d'une route, des acquisitions, échanges, etc., etc. On conçoit que, dans ces circonstances, si la délibération n'est pas approuvée par le gouvernement, on ne puisse pas imposer d'office au département la volonté de l'autorité supérieure. Aussi, le conseil général et le gouvernement resteront en présence jusqu'à ce qu'ils tombent d'accord sur la mesure proposée.

Mais, pour les dons et legs, on ne peut agir ainsi à cause des tiers : il faut nécessairement que les dispositions faites au profit du département soient acceptées ou refusées.

En second lieu, l'art. 910 du code civil a subordonné l'effet des donations et legs faits à des communes et établissements publics, à leur autorisation

par ordonnance royale, rendue, d'après la loi nouvelle, le conseil d'état entendu, pour ce qui concerne les départements.

La loi a donc remis au gouvernement le droit de décider souverainement du sort des dispositions entre-vifs ou testamentaires, faites au profit des départements. C'est là, sans doute, une exception à la valeur attribuée en général au droit de délibération que possède le conseil général ; mais ici, ce droit cède devant des circonstances impérieuses qui affectent les intérêts et les droits des tiers.

La loi ne dit pas que l'ordonnance portant autorisation d'accepter, déterminera l'emploi des dons et legs faits au département. Cet emploi, aux termes du droit commun, sera subordonné à la volonté manifestée par le testateur ou donateur ; et, dans le cas où il ne leur aurait pas donné une affectation déterminée, cette affectation devrait être fixée conformément à la délibération du conseil général, par l'ordonnance rendue en la forme du règlement d'administration publique, autorisant l'acceptation des dons ou legs.

Si les dons ou legs consistaient en immeubles, le mode de gestion, dans le cas où le donateur ne leur aurait pas fixé une destination spéciale, rentrera sous l'application de l'art. 30 que nous avons transcrit ci-dessus.

Dans tous les cas, et conformément à l'art. 17, n° 1, de la loi, les revenus produits par les choses données ou léguées, servent à acquitter les dépenses départementales facultatives, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par le donateur.

351. — Les dispositions de la loi du 10 mai 1838

qui règlent l'exercice des actions judiciaires que les départements peuvent avoir à intenter ou à soutenir, sont celles contenues dans les art. 36 et 37 de cette loi, ainsi conçus :

« Art. 36. Les actions du département sont exercées par le préfet, en vertu des délibérations du conseil général, et avec l'autorisation du roi en son conseil d'état.

« Le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

« Le préfet peut, en vertu des délibérations du conseil général et sans autre autorisation, défendre à toute action.

« En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable.

« Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance.

« En cas de litige entre l'état et le département, l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonetions.

« Art. 37. Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, *à peine de nullité,* être intentée, contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de la réclamation. Il lui en est donné récépissé, l'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes con-

servatoires. Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeurera suspendu. »

Ces dispositions sont complétement nouvelles : avant la loi de 1838, les départements étaient bien admis à ester en justice, soit en demandant, soit en défendant, au soutien des contestations ayant pour objet leur intérêt particulier (1) ; le conseil d'état avait même reconnu au préfet le droit de représenter le département, à l'exclusion du ministre, lorsqu'il s'agissait d'un intérêt purement départemental (2). Mais l'exercice de ce droit n'était réglé par aucune disposition législative ; les art. 36 et 37 ci-dessus transcrits ont été adoptés pour faire cesser ce grave inconvénient.

Le principe général posé par l'art. 36, est que le préfet ne puisse exercer les actions du département qu'en vertu des délibérations du conseil général et avec l'autorisation du roi en son conseil d'état. L'exception, c'est que le préfet peut faire, sans autorisation, tous actes conservatoires, d'urgence, et interruptifs de déchéances et de prescriptions.

Nous avions réclamé l'intervention du conseil d'état pour autoriser les départements à intenter des actions. (1re édition, p. 232, n° 15.)

Cette intervention est conforme au principe qui place les êtres moraux, considérés comme personnes

---

(1) *Voy.* arrêts du conseil du 7 avril 1833, p. 272, deuxième question. *Id.* du 10 juillet 1835, p. 455-458. *Id.* des 28 janvier, 4 février, 23 avril et 2 mai 1836, p. 47, 59, 196 et 214 du *Recueil des arrêts du conseil.*

(2) *Voy.* dans le même recueil, année 1834, p. 417.

civiles, sous la tutelle de l'autorité supérieure.

Mais il ne faudrait pas croire que le mot *action*, qui est dans l'article, rendît nécessaire l'autorisation du conseil d'état pour tous les procès, toutes les instances tant administratives que judiciaires que le département voudrait intenter et suivre.

Conformément à la jurisprudence du conseil d'état lui-même, nous pensons que son intervention n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'actions *judiciaires* à intenter et suivre devant la juridiction des *tribunaux civils ordinaires;* mais toutes les fois que le département aura besoin de s'adresser à la juridiction *administrative*, l'autorisation ne lui sera pas nécessaire. Telle est au moins la règle établie pour les communes (1), et les mêmes raisons de décider existent en ce qui concerne les départements.

Du reste, il ne faut pas se tromper sur la nature de l'autorisation à donner par le conseil d'état. Cette autorisation n'a rien de contentieux; c'est un acte de haute tutelle administrative. Les adversaires du département ne doivent donc pas intervenir dans la procédure à suivre pour l'obtenir. Le conseil d'état pourrait même, par suite d'une nouvelle réclamation du conseil général, revenir sur un refus de plaider qu'il aurait consigné dans une première ordonnance.

La raison de cette doctrine se trouve dans la jurisprudence du conseil d'état.

On sait que les communes sont obligées d'obtenir

---

(1) *Voy. Répert.* de M. Favard de Langlade, v° Communes, p. 570.

l'autorisation du conseil de préfecture pour intenter des actions devant les tribunaux ordinaires. Le conseil d'état a décidé que les arrêtés des conseils de préfecture, en cette matière, n'étaient que des actes d'administration, de tutelle, sur lesquels, mieux informés, ils pouvaient revenir. (*Voy*. arrêts du conseil, 1833, p. 105.)

Les mêmes motifs sont parfaitement applicables aux décisions que le conseil d'état pourrait être appelé à rendre en exécution de la loi de 1838, sur les demandes des départements à l'effet d'intenter des actions judiciaires.

Le second paragraphe de l'art. 36 décide que le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Cette disposition est empruntée au 2e § de l'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837, concernant les communes et sections de communes. Elle s'explique par ce motif que, nonobstant l'autorisation donnée au département avant que le procès soit intenté, il peut arriver que, sur le vu du jugement qui a été rendu après une instruction, on reconnaisse que le procès ne doit pas être poussé plus avant, et qu'il est convenable de l'abandonner. Il peut donc être opportun, dans cette situation, que le conseil d'état intervienne de nouveau pour décider s'il entend autoriser le département à continuer le procès : par la même raison, le conseil général devra être appelé à délibérer sur la question de savoir s'il est d'avis de demander cette nouvelle autorisation. Bien entendu qu'en cas d'urgence, le préfet pourra toujours faire tous actes

conservatoires et interruptifs de déchéances, ainsi que l'exprime le § 5 de l'art. 36.

352. — L'autorisation du conseil d'état serait-elle nécessaire au département, pour former un pourvoi en cassation?

Pendant longtemps, la jurisprudence de la cour de cassation et du conseil d'état avaient établi la négative, en ce qui concernait les communes.

Ainsi l'avaient décidé, notamment, trois arrêts de la cour de cassation des 1er floréal an IX, 4 fructidor an XI et 12 septembre 1809, rapportés par M. Merlin, *Questions de droit*, v° Communes, § 6, et un arrêt du conseil d'état du 1er novembre 1826.

Mais cette jurisprudence fondée sur l'art. 44 de l'édit d'août 1764, qui dispensait les communes de toute autorisation pour se pourvoir devant l'ancien conseil des parties, remplacé aujourd'hui, tout à la fois par le conseil d'état et par la cour de cassation, ne pourrait plus être invoquée par les communes depuis la loi du 18 juillet 1837.

Il résulte en effet des explications qui eurent lieu en 1834 à la chambre des députés sur l'art. 33 du projet, correspondant à l'art. 49 actuel, qu'il y a deux degrés de juridiction pour lesquels il faut une autorisation préalable, puis le recours en cassation, pour lequel il faut également une autorisation.

Aussi, le conseil d'état, saisi depuis la loi de 1837, de deux demandes afin de pourvoi en cassation formées par les communes de Tagence et de Bellon, a statué sur ces demandes par deux ordonnances des 4 septembre 1840 et 28 janvier 1841.

De même, la cour de cassation a décidé par plu-

sieurs arrêts, qu'une autorisation nouvelle du conseil de préfecture était nécessaire aux communes pour la recevabilité des pourvois en cassation.

Cette jurisprudence nous semble entièrement applicable aux départements; ils devront donc, avant de former un recours en cassation, obtenir une nouvelle autorisation du conseil d'état. Bien entendu, toutefois, que le préfet peut toujours, en cas d'urgence et pour éviter la déchéance, déposer le pourvoi, sauf à le régulariser à la première réunion du conseil général, en obtenant l'approbation de ce conseil, et par suite l'autorisation du conseil d'état.

353. — Le § 3 de l'art. 36 donne au préfet le droit de défendre à toute action, sans autorisation, et en vertu des seules délibérations du conseil général.

Cette faculté dérive de la nature du droit de défense : on a pensé que la composition des conseils généraux permettait de ne pas craindre que le département fût engagé dans une instance dispendieuse, lorsqu'il serait évidemment sans droit. (Rapport de M. le baron Mounier à la chambre des pairs.)

La loi n'indique pas quels sont les cas d'urgence dans lesquels le préfet peut agir, tant en demandant qu'en défendant, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable.

Mais l'urgence résulte évidemment des faits et des circonstances. Ainsi, comme le conseil général ne s'assemble qu'une fois par an, et que, durant l'intervalle d'une session à l'autre, il pourrait arriver que les droits du département fussent exposés à des déchéances, par l'e[illegible] des délais de l'opposition, de l'appel, du p[illegible]tion, etc., le préfet de-

vra nécessairement agir d'urgence dans toutes ces circonstances et autres analogues.

Toutes les fois que le préfet aura cru devoir agir d'urgence, il devra en rendre compte à la plus prochaine réunion du conseil général.

354. — Le dernier paragraphe de l'art. 36 a donné lieu à des observations et à des critiques.

Le projet de la commission proposait de confier à un des membres du conseil général, délégué à cet effet, le droit de suivre les actions du département contre l'état.

Mais on a objecté que le pouvoir du conseil général est limité par le temps de la session; qu'en dehors, ce conseil n'a plus de pouvoir, sa mission est finie; qu'il ne peut donc plus la proroger par une délégation, et qu'il était plus convenable de remettre ce droit au conseiller de préfecture le plus ancien en fonctions.

Cette manière de procéder n'est pas très-régulière; car, dans tous les cas d'urgence, comme la loi donne au préfet le droit de faire les actes conservatoires, il arrivera que si l'état est en cause contre le département, le préfet représentera tout à la fois le département et l'état et réunira des qualités qui nécessiteront une procédure bizarre, et pour ainsi dire extra-légale. « Mais, a dit le rapporteur à la chambre des députés, c'est la nécessité des choses qui amène une procédure aussi bizarre; nous avons restreint la bizarrerie dans les plus étroites limites, dans celles prescrites par la nécessité. »

355. — Il est certain que les demandes qui intéressent les départements sont dispensées du prélimi-

naire de conciliation : en effet, l'intérêt départemental étant un intérêt collectif, il rentre, comme celui de la commune et des établissements publics, dans l'application des §§ 1 et 6 de l'art. 49 du code de procédure civile : d'ailleurs, les formalités préliminaires imposées soit au département, soit à ses adversaires, tiennent lieu de la citation en conciliation.

356. — Le ministère public est-il tenu de donner ses conclusions dans les affaires qui intéressent les départements?

Avant la loi du 10 mai 1838, cette question avait été résolue affirmativement par le ministre de la justice qui, sur la demande du ministre de l'intérieur, avait prescrit au procureur du roi de Grenoble de porter la parole dans une contestation qui intéressait le département de l'Isère.

Bien que la loi ne s'explique pas sur cette question, nous persistons à penser que les conclusions du ministère public sont aussi nécessaires dans les causes qui intéressent les départements, que dans celles qui intéressent les communes et les établissements publics. On ne doit pas perdre de vue, en effet, que le code de procédure, art. 83, n'a exigé l'intervention du ministère public dans toutes ces affaires, qu'à cause de l'état de minorité légale dans lequel les communes et les établissements publics se trouvent placés. Or, ce motif est entièrement applicable à la personne civile du département : c'est pourquoi, le ministère public devra donner ses conclusions toutes les fois que les départements esteront en justice soit en demandant, soit en défendant.

357. — L'art. 481 du code de procédure ouvre à

l'état, aux communes, aux établissements publics et aux mineurs la faculté de se pourvoir par requête civile, s'ils n'ont été défendus ou s'ils ne l'ont été valablement. Nul doute que ce droit n'appartienne également aux départements.

En effet, si l'on recherche avec attention la pensée qui a dicté cet article, on voit que le législateur a voulu créer une règle généralement applicable à tous les individus, personnes civiles ou autres, qui ne peuvent agir par eux-mêmes, soit à raison de leur âge, soit à cause des intérêts collectifs qu'ils représentent.

Il suffira donc que la condition de certains établissements ou intérêts publics, comme personnes civiles, se trouve incontestablement fixée, pour que le principe établi dans l'art. 481, en faveur d'établissements et de personnes civiles analogues, leur devienne à l'instant même applicable.

Or, comme il est impossible de ne pas admettre que le département soit bien une personne civile, et que les intérêts collectifs qu'il renferme aient tout autant besoin de la protection spéciale du législateur que ceux des communes, hospices et autres établissements publics, on est forcé de conclure qu'il doit profiter des mêmes avantages, et notamment, du bénéfice de l'art. 481 du code de procédure civile.

358. — Les départements ont également le droit de former tierce-opposition, dans les cas prévus par la loi. C'est ainsi que le conseil d'état a admis le département de la Meuse à former tierce-opposition à une ordonnance royale, par le motif qu'il n'avait pas été entendu dans l'instruction qui avait précédé cette

ordonnance. (*Voy.* arrêts du conseil, 1840, p. 383.)

359. — Une dernière observation ressort de l'ensemble de l'art. 36, c'est que, plus qu'aucun autre de la loi, il reconnaît le département comme personne civile, puisqu'il lui donne le droit de suivre, sous certaines conditions, mais dans son intérêt propre, toutes actions tant en demandant qu'en défendant, et alors même que ce serait contre l'état.

Le département est donc considéré comme un être moral, ayant une existence à part de celle de l'état.

360. — Depuis longtemps, il fallait présenter un mémoire au préfet, pour intenter une action contre une commune et contre l'état : cette règle, écrite dans la loi du 28 octobre-5 novembre 1790, tit. 3, article 15, pour les actions contre l'état, a été de nouveau consacrée, en ce qui concerne les communes, par l'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837. La loi du 10 mai 1838, art. 37, l'a appliquée aux actions à intenter contre les départements.

Le mémoire adressé au préfet n'a d'autre objet que d'appeler l'attention, l'examen de cet administrateur sur la nature du litige, afin qu'il puisse prendre un parti et qu'il en rende compte au conseil général.

Cette formalité remplace, pour les communes, l'état et les départements, le préliminaire de conciliation. Elle est obligatoire pour le demandeur, en ce sens, qu'il ne peut être admis à suivre son action, s'il ne justifie pas du dépôt de son mémoire à la préfecture, par le récépissé du préfet.

Mais, lorsque le délai de deux mois accordé à l'administration départementale, en quelque sorte pour délibérer, est écoulé, l'action peut être suivie sans

aucune autre justification que celle du récépissé.

361. — Si l'action devait être intentée par l'état contre le département, le dépôt du mémoire à la préfecture serait-il nécessaire? quel serait, dans ce cas, le représentant de l'état et celui du département?

L'art. 37 ne contient pas d'exception à la formalité préalable qu'il prescrit. L'état serait donc tenu, comme tous les adversaires du département, de se conformer à la règle établie.

Mais comme, aux termes du dernier paragraphe de l'art. 36, le département doit être représenté dans cette circonstance par le conseiller de préfecture le plus ancien en fonctions, le mémoire devrait être adressé à la préfecture à ce représentant légal, qui en donnerait récépissé.

Le droit attribué dans ce cas au conseiller de préfecture le plus ancien, ne nous paraît pas devoir se borner à suivre l'action devant les tribunaux; c'est-à-dire à agir en justice en prenant qualité, au nom du département, dans les actes de procédure, conclusions et jugements; nous croyons que, comme conséquence nécessaire du principe établi par l'article 36, il peut et doit même rendre compte au conseil général, soit dans des rapports écrits, soit oralement, si le conseil le juge convenable, de la nature du procès, de ses chances, des points en litige, de l'état de l'instance, enfin, de toutes les circonstances qui se rapportent à l'action qu'il est chargé d'intenter ou de soutenir contre l'état, dans l'intérêt du département.

362. — Il est à remarquer qu'aux termes du dernier paragraphe de l'art. 37, le cours de toute pres-

cription demeure suspendu durant l'intervalle des deux mois pendant lesquels le demandeur ne peut pas exercer son action devant les tribunaux. Il en résulte que la présentation du mémoire, lors même qu'elle ne serait pas suivie d'une assignation en justice, aura toujours pour conséquence de suspendre la prescription ; c'est-à-dire de retarder de deux mois son accomplissement : tandis que, suivant le second paragraphe de l'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837, la présentation du mémoire interrompt seulement la prescription et toutes déchéances : d'où la conséquence, conforme aux principes du droit civil, que si la présentation du mémoire n'est pas suivie d'une assignation dans le délai prescrit, elle ne produit aucune espèce d'effet ; l'interruption est censée n'avoir jamais existé, et la prescription n'a jamais cessé de courir.

363. — Lorsque le département succombe dans l'instance, il doit être condamné aux dépens. (Arrêt du conseil d'état du 19 juin 1838, p. 329.)

364. — Lorsque le département a obtenu gain de cause, le préfet peut, s'il y a lieu, prendre hypothèque au nom du département sur les biens de ses débiteurs ; mais, en cas de remboursement du montant des condamnations, le préfet ne pourrait donner mainlevée des hypothèques inscrites au profit du département, qu'après y avoir été spécialement autorisé par une délibération du conseil général. (*Voy.* l'ordonnance du 15 juillet 1840, relative aux mainlevées à donner par les maires des hypothèques inscrites au profit des communes.)

365. — Les transactions délibérées par le conseil

général, ne peuvent être autorisées que par ordonnance du roi, le conseil d'état entendu. (Loi du 10 mai 1838, art. 38.)

Cette disposition est prise de l'art. 59 de la loi du 18 juillet 1837 : elle consacre l'usage anciennement établi qui ne résultait que des instructions ministérielles et de la jurisprudence du conseil d'état. Elle est d'ailleurs la conséquence de la position du département qui, considéré comme mineur, ne peut aliéner ses droits, sans l'autorisation de la tutelle du gouvernement.

Bien que la loi ne le dise pas, il est certain que la délibération du conseil général, ayant pour objet une transaction, doit être prise sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet, ainsi qu'il est ordonné, pour les transactions qui interviennent entre des communes et des particuliers, par l'arrêté du gouvernement du 21 frimaire an XII, arrêté toujours en vigueur, suivant les explications données à la chambre des députés lors de la discussion de la loi du 18 juillet 1837.

366. — Nous ne terminerons pas ce chapitre sans faire remarquer que les emprunts et les impôts facultatifs et extraordinaires votés par le conseil général, sous l'approbation du pouvoir législatif, uniquement pour faire face aux acquisitions, constructions et réparations d'utilité purement départementale, et aux autres dépenses facultatives et extraordinaires, se rattachent à l'exercice des droits concédés à la personne civile du département. Nous expliquerons ci-après les règles applicables à ces attributions du conseil général; il suffira de dire dès à présent, que les

fonds qui proviennent des centimes facultatifs et extraordinaires, doivent être employés conformément aux affectations spécialement déterminées par le conseil. Ces fonds sont déposés à la caisse du receveur général du département et ne sont pas centralisés au trésor public. (*Voy.* le chap. XXXII.)

CHAPITRE XV.

TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE DÉPARTEMENTALE.

367. — Nous avons exposé (1) que, dans la pensée de l'assemblée constituante, le département ne devait être qu'une circonscription administrative, ne possédant aucune existence à part dans l'état et ne pouvant prétendre à la condition de personne civile.

Dans ce système, les édifices et terrains occupés par l'administration départementale et ses dépendances ne cessaient pas de faire partie du domaine de l'état, malgré leur affectation spéciale : aussi, les travaux de toutes sortes dont ils pouvaient être l'objet, bien qu'acquittés, dans certains cas, avec les centimes levés dans le département, n'en étaient pas moins considérés comme travaux publics proprement dits et soumis aux mêmes règles.

Il n'y avait donc aucuns travaux d'utilité publique départementale, c'est-à-dire exécutés par le département faisant acte de personne civile et agissant dans la sphère d'action qui lui est propre.

Le système créé par notre première assemblée lé-

(1) Chapitre XII.

gislative survécut aux orages révolutionnaires; il fut respecté par le premier consul, et même, par l'empereur des Français : tant on craignit, pendant longtemps, de porter atteinte au grand principe d'unité administrative qui fait la force de la France.

En 1807, la loi du 16 septembre avait bien appelé, dans certains cas, les départements, arrondissements et communes à concourir, par des contributions extraordinaires, dont les proportions devaient être réglées par des lois spéciales, à des travaux de routes, canaux, ponts, chemins vicinaux, intéressant plus spécialement les localités : mais cet essai n'avait produit que des résultats insignifiants.

368. — C'est seulement de 1811 que datent les travaux d'utilité publique départementale.

D'abord, ainsi que nous l'avons expliqué au chapitre XII, le décret du 9 avril de cette année vint distraire du domaine de l'état les bâtiments affectés au service de l'administration, aux cours, tribunaux, et à l'instruction publique, pour en faire don aux départements, à la charge de l'entretien de la construction et reconstruction de ces édifices.

Bientôt, le décret du 16 décembre suivant fit plus encore, en autorisant les conseils généraux à créer des routes départementales, qui durent être construites et entretenues avec les seules ressources du département.

Ainsi, en exécution de ces décrets, les conseils de département furent appelés à exercer un pouvoir direct sur les travaux qui étaient la conséquence de leurs votes et dont l'exécution, dans certains cas, fut abandonnée à leur approbation.

369. — Depuis, la loi du 21 mai 1836 a soumis à la décision de ces conseils le classement des chemins vicinaux de grande communication, dont la construction et l'entretien doivent être effectués à l'aide de subventions départementales.

370. — Enfin, la loi du 10 mai 1838 appelle les conseils généraux à délibérer :

Sur le classement et la direction des routes départementales; (Art. 4, n° 8.)

Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département; (*Id.*, n° 9.)

Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département; (*Id.*, n° 10.)

Sur la concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental (*id.*, n° 11); sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes (*id.*, n° 13); et sur la part contributive à imposer aux départements dans la dépense des travaux exécutés par l'état et qui intéressent le département. (*Id.*, n° 12.)

371. — C'est conformément à cette dernière disposition, que la loi du 11 juin 1842 sur les grandes lignes de chemins de fer a mis à la charge des départements, ainsi que nous l'expliquerons, une partie des indemnités des terrains nécessaires à ces nouvelles voies de communication.

372. — Il résulte de ce qui précède, que dans l'état actuel de la législation il existe quatre princi-

pales espèces de travaux d'utilité publique départementale:

1° Les travaux de construction, reconstruction et entretien des bâtiments départementaux;

2° Les travaux de construction et d'entretien des routes départementales;

3° Ceux des chemins vicinaux de grande communication (1);

4° Et tous les autres travaux exécutés sur les fonds départementaux, par concours, soit avec l'état, les communes, les particuliers, ou des associations et compagnies.

Nous allons examiner successivement les règles relatives à ces diverses espèces de travaux.

---

(1) Dans son instruction pour l'exécution de la loi du 21 mai 1836, (p. 97-98, édition de M. Pihan de la Forest), M. le ministre de l'intérieur ne regarde pas les travaux de construction et d'entretien des chemins vicinaux de grande communication comme des travaux départementaux proprement dits. Il les considère plutôt comme des travaux ayant pour objet un intérêt communal. Mais le texte de la loi du 21 mai m'a déterminé à ranger les chemins de grande communication parmi les travaux d'utilité départementale:

1° Parce que le classement de ces chemins, c'est-à-dire leur création, est subordonné à l'approbation du conseil général; (Art. 7.)

2° Parce qu'ils sont placés sous l'autorité du préfet; (Art. 9.)

3° Enfin, parce que le compte des ressources de toute nature affectées à ces chemins doit être rendu par le préfet au conseil général. (Art. 8.)

Au surplus, nous reviendrons sur cette question. (*Voy.* le chap. XVIII.)

CHAPITRE XVI.

TRAVAUX RELATIFS AUX BATIMENTS DÉPARTEMENTAUX.

373. — Les travaux de construction, de grosses réparations et de simple entretien des bâtiments et édifices départementaux, qu'ils soient ou non affectés à un service public, sont soumis à des règles uniformes, dont l'observation est strictement maintenue par l'administration supérieure.

Ces règles, fruit d'une longue expérience, ont principalement pour objet :

1° D'assurer la solidité des édifices publics en même temps que leur régularité sous le rapport de l'art ;

2° D'approprier les constructions demandées aux véritables besoins des localités et à la destination des édifices ;

3° Enfin, de ramener l'exécution des plans, devis et détails estimatifs, à l'économie qui doit présider aux dépenses soldées par les contribuables.

Les travaux relatifs aux bâtiments départementaux peuvent être, ou des travaux de construction et de grosses réparations, ou des travaux d'entretien ordinaire.

Occupons-nous d'abord des premiers.

§ 1er. — Travaux de construction et de grosses réparations.

Ces travaux comprennent quatre phases distinctes

1° Les formalités préliminaires ;

2° L'adjudication ;

3° L'exécution ;

4° La réception et le payement.

374. — Lorsqu'il s'agit de construire un nouvel édifice, dont la dépense doit être acquittée par le département, la première condition est d'obtenir l'assentiment du conseil général.

A cet effet, le préfet propose à ce conseil le projet de construction nouvelle, en y joignant un aperçu de la dépense d'après les plans, devis et détails estimatifs de l'architecte du département.

Aux termes de la circulaire du ministre de l'intérieur, du 13 vendémiaire an VIII, le devis est un mémoire nettement écrit, sans aucune abréviation, qui contient : 1° la position et les dimensions générales de la bâtisse projetée ; 2° les distributions et les dimensions particulières ; 3° les espèces, les quantités et les qualités des matériaux à employer ; 4° les conditions auxquelles l'entrepreneur sera soumis pour les à-comptes, la réception des ouvrages et le parfait payement ; 5° les clauses de l'adjudication.

Le détail estimatif est un état où sont énumérés et détaillés les prix courants de toutes les espèces de matériaux, d'ouvrages et de main-d'œuvre, suivant les dimensions et les conditions portées au devis, et où se trouve, à la fin, le montant aperçu et très-approché de la dépense entière.

Les plans ou dessins figuratifs sont les plans de rez-de-chaussée et des différents étages, les coupes en long et en travers, et les élévations des faces principales.

Toutes ces pièces doivent être projetées, rédigées et signées par l'architecte du département, puis visées et signées par le préfet. (Même circulaire.)

Le conseil général, après avoir examiné toutes les pièces justificatives, entendu les explications du préfet, et s'être entouré de tous les renseignements qu'il juge convenables, approuve, rejette ou modifie, par une délibération spéciale, le projet présenté. (Loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 9.)

Si le conseil ne se trouvait pas suffisamment éclairé par les plans et autres documents qui lui sont soumis, il pourrait, avant de prendre une décision définitive, demander la rédaction de nouveaux projets, plans et devis, ou même réclamer l'ouverture d'un concours entre les architectes, sur un programme donné.

375. — Lorsque le conseil général a donné son assentiment à la proposition de construction ou de réparation, deux hypothèses peuvent se présenter :

Ou le projet n'exige qu'une dépense de 50,000 fr. et au-dessous ;

Ou la dépense prévue par le devis doit s'élever au-dessus de ce chiffre.

Dans le premier cas, les travaux peuvent être adjugés et exécutés sur la simple approbation du préfet, pourvu que la dépense n'exige pas le vote d'impôts ou d'autres ressources extraordinaires, mais puisse être acquittée en totalité avec les fonds portés aux deux premières sections du budget.

Mais, lorsque les dépenses de constructions, reconstructions ou réparations des édifices départementaux sont évaluées à plus de 50,000 fr., les projets et les devis doivent, suivant l'art. 32 de la loi du 10

mai 1838, être préalablement soumis au ministre chargé de l'administration des communes.

Sous l'empire de l'ordonnance du 22 mai 1822, l'autorisation du ministre était nécessaire lorsque les travaux s'élevaient à plus de 20,000 fr.

Le nouveau chiffre a été adopté par deux raisons : d'abord, parce qu'on a cru que les conseils généraux renfermaient assez de lumières, pour qu'on pût s'en rapporter à leur jugement, lorsqu'il s'agirait de valeurs inférieures; en second lieu, dans un intérêt de décentralisation, pour éviter les retards qu'occasionneraient, à raison de l'éloignement ou de la brièveté de leurs sessions, les changements que le ministre prescrirait, par suite de la vérification du conseil des bâtiments civils.

376. — S'il ne s'agissait que d'approuver la dépense proposée par le conseil général, on concevrait que le ministre qui, d'après les budgets, connaît les charges et les ressources du département, décidât seul la question.

Mais l'approbation de la dépense est évidemment subordonnée à l'appréciation des plans, devis et détails estimatifs. Il faut examiner, d'abord, si le projet est régulier dans toutes ses parties et conforme aux règles de l'art et de la solidité; s'il répond aux convenances des localités et à sa destination; enfin si l'estimation des travaux qui doit servir de base au prix de l'adjudication est inférieure ou supérieure aux véritables prix-courants de la main-d'œuvre et des matériaux.

Quelque connaissance que l'on suppose au ministre des règles de l'art de bâtir, on conviendra qu'il ne

pourrait procéder à l'appréciation de toutes ces règles, sans risquer de compromettre les besoins du département et les intérêts des contribuables.

Aussi, depuis longtemps, l'on a senti la nécessité de placer auprès du ministre une commission permanente, sous le titre de conseil des bâtiments civils, qui est spécialement chargée, par les règlements de son institution, d'examiner les projets de constructions dont les devis s'élèvent à des sommes supérieures à celles que les autorités locales ont le droit d'approuver.

Ce conseil est composé :

1° D'un président, qui est l'employé du ministère de l'intérieur, chargé de la direction des travaux publics ;

2° De trois membres, ordinairement architectes, et d'un secrétaire ;

3° De trois architectes chargés de faire les rapports ;

4° Et enfin, de plusieurs membres honoraires ayant voix délibérative.

Suivant l'arrêté réglementaire du 1er octobre 1812, ce conseil est chargé de l'examen des projets de constructions sous le rapport de l'art. Il vérifie ce qui est relatif à la solidité des constructions, à la qualité des matériaux, aux convenances des édifices, tant sous le rapport de leur destination, que des lieux où il s'agit de les construire. Il s'assure de l'exactitude des devis et détails estimatifs, et doit émettre son avis sur les dépenses réelles qu'il prévoit, etc.

377. — Ce n'est qu'après avoir pris l'avis de ce conseil, que le ministre donne ou refuse son approba-

tion au projet, ou bien encore, propose les modifications reconnues nécessaires.

378. — Dans ce dernier cas, et si les modifications indiquées devaient entraîner un surcroît de dépenses, le conseil général serait appelé à délibérer de nouveau.

379. — Voici, au surplus, les règles posées par le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 26 décembre 1838, pour assurer la bonne exécution des travaux de construction des bâtiments et édifices départementaux :

1° Les préfets doivent mettre tous leurs soins à charger un architecte habile et probe de la direction des travaux ;

2° L'architecte du département doit être nommé par le ministre, sur la proposition du préfet ;

3° Tout projet de travaux doit faire l'objet d'études administratives approfondies ; il doit être communiqué aux chefs de services que ces travaux intéressent ;

4° Les préfets peuvent soumettre à l'examen du ministre compétent les projets dont la loi leur réserve l'approbation (ceux au-dessous de 50,000 fr.), mais ils ne doivent le faire que quand la décision qu'ils ont à prendre présente des difficultés sérieuses ;

5° Dans tous les cas, et par exception, tout projet de prison ou d'asile d'aliénés doit être transmis au ministre ;

6° L'exécution des travaux au compte des départements, est soumise aux conditions déterminées par l'ordonnance royale du 4 décembre 1836, relative aux marchés passés au nom de l'état;

7° Toute dérogation à cette ordonnance ne peut être autorisée que par le ministre compétent ;

8° Les préfets doivent veiller à ce que les architectes et les entrepreneurs exécutent fidèlement, sous leur responsabilité, les projets approuvés par l'administration.

380. — Lorsque le projet a été approuvé, soit par le préfet, soit par le ministre, dans le cas où cette approbation est nécessaire, on procède à la rédaction du cahier des charges, qui fait la loi des entrepreneurs, et l'on passe ensuite à l'adjudication des travaux.

Cette adjudication peut avoir lieu au rabais et à l'extinction des feux, ou sur soumissions cachetées.

Nous n'avons rien à dire sur l'adjudication à l'extinction des feux; quant à l'autre, nous renvoyons au chapitre des routes départementales où nous rapporterons les règles prescrites pour ce mode d'adjudication (1).

381. — L'architecte désigné doit rigoureusement suivre, dans l'exécution des travaux, toutes les prescriptions des plans et devis approuvés par le ministre ou par le préfet. Il ne peut y introduire aucun changement de sa propre autorité ; il est personnellement responsable de la conformité des travaux au projet, et il aurait à supporter la dépense de tout changement fait sans l'approbation du ministre ou du préfet, sauf son recours contre l'entrepreneur, si celui-ci avait opéré le changement à son insu. (*Arrêté ministériel du* 18 *juin* 1812, art. 1, 2, 3 et 4.)

---

(1) Chapitre XVII.

Une expédition du devis est délivrée à l'entrepreneur, mais il ne doit jamais avoir connaissance du détail estimatif; cette pièce reste en dépôt à la préfecture, pour servir de comparaison avec le compte final qui doit être dressé dans la même forme par l'architecte, et appuyé des mémoires des fournisseurs. (*Circulaire du 17 vendémiaire an* VIII.)

382. — La réception des travaux se fait par l'architecte du département ou par celui désigné par le ministre.

Cette réception est provisoire ou définitive. La réception provisoire a pour objet de constater l'achèvement des travaux conformes au devis et de mettre à la charge de l'entrepreneur, pendant un délai de garantie plus ou moins long, et avant le payement pour solde, les réparations de toute nature qui seraient reconnues nécessaires. Par la réception définitive, au contraire, l'architecte s'assure du bon état de la construction, qui permet au préfet d'ordonnancer le payement pour solde.

Malgré la réception définitive des travaux opérée en la forme légale, l'entrepreneur n'en doit pas moins rester responsable de la construction faite pour le compte du département, pendant les dix années déterminées par l'art. 1792 du code civil.

La réception n'est qu'une formalité administrative prescrite pour vérifier si les travaux sont conformes aux plans et devis. Mais elle ne peut ôter au département le droit d'exercer son recours contre l'entrepreneur, pour vice dans la construction, dans les cas déterminés par la loi.

383. — En traitant des routes départementales,

nous verrons que le décret du 16 décembre 1811 a appelé les membres des conseils généraux à exercer une surveillance spéciale sur les travaux de ces routes, et particulièrement sur la réception des matériaux destinés à leur construction, réparation ou entretien.

Aucune loi, décret ou arrêté ministériel ne contient la même règle pour ce qui concerne les bâtiments construits aux frais des départements. Il serait cependant fort nécessaire d'appeler les conseils généraux à surveiller l'approvisionnement et la réception des matériaux destinés à ces constructions. Il ne faut pas une grande connaissance des règles de l'art de bâtir, pour faire cette vérification, et elle importe, plus que l'on ne pense, à la solidité et à la durée des édifices.

384. — Avant de terminer ce qui a rapport à l'exécution des travaux, il nous reste à parler des honoraires des architectes.

Ces honoraires sont fixés par le conseil général, sur la proposition du préfet, et sur l'approbation du ministre; ils sont ordinairement du vingtième du montant de l'adjudication.

Il serait fort à désirer qu'un arrêté réglémentaire fixât d'une manière uniforme les honoraires des architectes des départements et des communes, car les règles tracées par les arrêtés ministériels, relatifs aux constructions d'édifices exécutées pour le compte de l'état, n'ont point été jusqu'à présent appliquées aux constructions des édifices départementaux et communaux.

L'art. 20 de la loi du 27 juin 1833, sur les travaux

publics à continuer ou à entreprendre, porte qu'il ne sera accordé aux architectes aucun honoraire ni indemnité pour les dépenses qui excèderont les devis.

Bien que cette loi n'ait en vue que les travaux exécutés pour le compte de l'état, l'article que nous venons de rapporter nous paraît néanmoins applicable aux travaux d'utilité départementale, parce qu'en général ces travaux sont soumis aux mêmes règles que les travaux publics soldés par le gouvernement.

§ 2. — Travaux d'entretien ordinaire.

385. — Les travaux d'entretien ordinaire des édifices affectés aux divers services publics du département sont votés par le conseil général, sur la proposition du préfet, et soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

386. — Les dépenses d'entretien, ainsi que celles de grosses réparations des édifices et bâtiments départementaux, sont comprises dans la première section du budget, au nombre des dépenses ordinaires. (Loi 10 mai 1838, art. 12, n° 1.) S'il arrivait que les crédits affectés à ces travaux se trouvassent insuffisants, le préfet, avec l'autorisation du ministre compétent, aurait la faculté d'y pourvoir au moyen de prélèvements opérés, jusqu'à concurrence des besoins, sur les ressources destinées aux autres chapitres de la première section dite des dépenses ordinaires.

Cette faculté résulte de l'art. 14 de la loi du 10 mai 1838 qui porte : « Les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, aux termes de l'art. 12, peuvent y être inscrites ou aug-

mentées d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget. » Quant aux dépenses de constructions nouvelles proprement dites, pour des établissements ou édifices créés en vertu de délibérations spéciales du conseil général, elles doivent être considérées comme purement facultatives ou extraordinaires, et, à ces titres, elles ne peuvent figurer qu'aux sections du budget exclusivement réservées à ces dépenses.

387. — On verra aux chapitres XXXII, XXXIII et XXXIV, quelles sont les ressources affectées aux constructions et réparations des bâtiments, et comment il doit être rendu compte de ces dépenses.

CHAPITRE XVII.

ROUTES DÉPARTEMENTALES.

388. — La création des routes départementales ne date que du décret du 16 décembre 1811.

Avant cette époque, il n'y avait en France que des routes construites et entretenues aux frais de l'état, faisant partie du domaine public, et divisées en plusieurs classes, selon leur degré d'importance et d'utilité.

Depuis 1789 jusqu'à l'établissement de l'empire, aucun des pouvoirs qui gouvernèrent la France n'avait songé à fractionner la viabilité du territoire, en créant des voies intermédiaires, destinées à prendre rang entre les grandes routes proprement dites et les simples chemins vicinaux.

Ce n'est qu'en 1807 qu'on essaya pour la première fois, mais sans rompre l'unité administrative de notre sol, de mettre en partie à la charge particulière des départements, arrondissements et communes, celles des grandes routes qui seraient reconnues améliorer la valeur du territoire de ces localités.

Tel fut le but des art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçus :

« Art. 28. Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux par voie de centimes additionnels aux contributions, et ce, dans les proportions qui seront déterminées par des lois spéciales.

« Ces contributions ne pourront s'élever au delà de la moitié de la dépense ; le gouvernement fournira l'excédant.

« Art. 29. Lorsqu'il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage ; à l'ouverture ou à l'entretien *de grandes routes d'un intérêt local*, à la construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes, ou sur des chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, les arrondissements les plus intéressés dans une autre, les communes les plus intéressées d'une manière encore différente; le tout selon le degré d'utilité respective.

« Le gouvernement ne fournira de fonds, dans ce

cas, que lorsqu'il le jugera convenable; les proportions des diverses contributions seront réglées par des lois spéciales. »

« Ces dispositions étaient sans doute basées sur un principe fort louable de justice distributive; mais en arrivant à l'exécution, dit M. Proudhon dans son *Traité du domaine public* (1), l'on a reconnu que ce n'était qu'une séduisante illusion. Comment, en effet, faire l'estimation comparative des avantages plus ou moins considérables que les départements, les arrondissements et les communes devaient recueillir de la route, pour les forcer à en supporter les frais dans la même proportion ? »

Aussi, ces dispositions de la loi de 1807 ne produisirent que des résultats fort incomplets et presque insignifiants.

Cependant, le principe, en lui-même, de faire contribuer aux frais de la route, spécialement les localités intéressées, à proportion des avantages qu'elles devaient en retirer, était fort juste.

Il ne s'agissait que d'en rendre l'application plus facile.

Or, on reconnut que le moyen le plus sûr d'atteindre le but proposé, était de créer et d'autoriser les conseils généraux à créer des routes départementales, mises en entier, pour la construction et l'entretien, à la charge des départements qu'elles devaient traverser.

C'était, il est vrai, revenir en partie au système

---

(1) Tome 1er, chap. 8.

en vigueur avant 1789, dans les pays d'États, où les assemblées avaient conservé le droit de décider et de faire exécuter, sur leur budget particulier, tous les travaux de construction et d'entretien des routes ou grands chemins de la province.

Ce système avait été détruit, avec raison, par l'assemblée constituante, comme inconciliable avec le grand principe d'unité et de centralisation qu'elle voulait établir en toutes choses.

Aussi, ce ne fut point pour fractionner de nouveau la France que Napoléon créa les routes départementales, et permit aux conseils généraux d'en créer de nouvelles, puisqu'il soumit à la nécessité de son approbation le classement de ces routes. Mais, il faut le dire, l'empereur ne vit dans cette création qu'une mesure toute fiscale, un moyen puissant de soulager le budget de l'état de la charge d'une grande partie des routes.

Déjà, par le décret du 9 avril 1811, sous l'apparence d'un don, il avait chargé les départements de l'entretien, de la construction et de la contribution des bâtiments affectés au service de l'administration, aux cours, tribunaux et à l'instruction publique. La création des routes départementales, par le décret du 16 décembre 1811, vint compléter la pensée politique du chef de l'empire, en lui permettant d'appliquer à la guerre les ressources affectées jusqu'alors aux besoins des divers services administratifs, devenus exclusivement, par sa volonté toute puissante, des charges départementales.

On remarquera que pour imposer régulièrement aux départements cette nouvelle charge, il aurait

fallu recourir à l'autorité du corps législatif; car il ne s'agissait pas seulement du mode d'exécution de lois préexistantes, droit toujours réservé au pouvoir exécutif; mais au contraire, de l'établissement d'une dépense départementale non prévue par les lois antérieures, et par ce motif, soumise au vote du pouvoir législatif; mais cette illégalité n'était point de nature à arrêter Napoléon.

Dans toutes les hypothèses, et quelle qu'ait été l'intention de l'auteur du décret du 16 décembre, il est certain que l'exécution de ce décret par les conseils généraux, loin de justifier les craintes des publicistes qui n'avaient vu dans la création des routes départementales qu'un morcellement du territoire, a produit au contraire les résultats les plus importants pour la viabilité de la France.

Nous diviserons notre travail sur les routes départementales en quatre paragraphes.

Dans le premier, nous traiterons des formalités exigées pour leur classement et leur déclassement.

Nous examinerons, dans le second, les règles applicables aux travaux, aux traitements et honoraires des ingénieurs, et aux plantations des routes départementales.

Dans le troisième, nous verrons avec quels fonds et dans quelles limites les départements sont chargés de leur construction et de leur entretien.

Nous terminerons par un rapide aperçu de l'importance actuellement acquise à ces voies de communication.

§ 1er. — Formalités exigées pour le classement et le déclassement des routes départementales.

389. — Avant d'exposer les formalités actuellement prescrites pour le classement des routes départementales, il est nécessaire de connaître les dispositions organiques du décret du 16 décembre 1811, relatives à la création de cette nouvelle espèce de routes.

Suivant l'art. 1er de ce décret, toutes les routes de l'empire français sont divisées en routes impériales et routes départementales.

Les routes impériales sont de trois classes, conformément aux trois tableaux joints au décret. (Art. 2.)

Les routes départementales sont toutes les grandes routes non comprises auxdits tableaux, et connues jusqu'alors sous la dénomination de routes de troisième classe. (Art. 3.)

Pour assurer l'exécution de cette nouvelle classification, les conseils généraux, dans leur session de 1812, durent indiquer :

1° Celles des routes départementales qu'ils jugeraient devoir être supprimées ou rangées dans la classe des chemins vicinaux, ou ceux des chemins vicinaux qu'ils jugeraient devoir être élevés au rang des routes départementales ;

2° Celles des routes départementales qu'il serait le plus pressant de réparer ;

3° La situation des travaux qui étaient ordonnés et devaient être exécutés dans leurs départements, sur les routes départementales, en vertu des lois précédentes, en y joignant le tableau des impositions ex-

traordinaires créées par lesdites lois, et de la portion pour laquelle la loi avait spécifié que le trésor impérial concourrait auxdits travaux ;

4° Leurs vues sur la plantation de leurs routes départementales. (Art. 13 du décret.)

Le travail des conseils généraux, prescrit par l'article que nous venons de rapporter devait être revêtu de l'avis du préfet et des observations de l'ingénieur, et transmis au ministre de l'intérieur par l'intermédiaire du directeur général des ponts et chaussées. (Art. 14.)

Au 1er septembre 1812, le directeur général devait remettre au ministre de l'intérieur un rapport tendant à faire connaître à l'empereur l'état *au vrai* des routes départementales, en distinguant :

1° Celles qui n'avaient besoin que d'un simple entretien pour être viables en toute saison;

2° Celles qui auraient exigé des réparations extraordinaires;

3° Les lacunes qu'elles présentaient ;

4° Et l'estimation, par experts, des dépenses nécessaires pour les mettre toutes à l'état de simple entretien. (Art. 15.)

Ces formalités préliminaires remplies, il était statué sur la construction, la reconstruction, la plantation et l'entretien des routes départementales, par des règlements d'administration publique rendus pour chacune desdites routes. (Art. 16.)

Ces décrets devaient prononcer :

1° Sur l'époque à laquelle la route serait achevée, plantée, s'il y avait lieu, et mise à l'état de simple entretien;

2° Sur la somme nécessaire à cet effet ;

3° Sur celle qu'exigerait l'entretien annuel ;

4° Sur la part contributive dans lesdites sommes, à supporter par les départements, les arrondissements et communes intéressés à l'existence de la route ;

5° Sur les offres faites par des propriétaires ou des associations de propriétaires, ou des communes pour contribuer à la construction, à la reconstruction ou à l'entretien de cette route. (Art. 17.)

Telles furent les dispositions transitoires, en quelque sorte, applicables aux routes de troisième classe, ou chemins vicinaux, désignés par les conseils généraux dans leur session de 1812, pour être rangés dans la classe des routes départementales.

On voit par la simplification des formalités préliminaires, et par le retranchement de tous détails, que l'empereur était pressé de réaliser, au profit de l'état, l'économie des frais de construction et d'entretien des routes de troisième classe, afin d'en imposer le plus tôt possible la charge aux départements et d'employer cette ressource à l'exécution de ses projets politiques.

Mais, pour l'avenir, ces formalités rapides ne pouvaient suffire : et il eût été souvent aussi contraire à l'économie due aux contribuables, qu'aux règles bien entendues de la viabilité publique, de ne point environner le classement des routes départementales de formalités plus complètes, à l'abri de toute surprise et offrant toutes garanties aux localités intéressées.

Tel fut l'objet des articles suivants du décret.

Art. 18. Toute demande pour l'ouverture, la reconstruction ou l'entretien des routes départementales, formée par des arrondissements, des communes, des particuliers ou des associations de particuliers, sera présentée à la plus prochaine session du conseil général du département, lequel délibèrera :

1° Sur l'utilité des travaux demandés ;

2° Sur la part que devront supporter respectivement dans les dépenses, les départements, les arrondissements et les communes, en proportion de leur intérêt dans les travaux proposés ;

3° Sur les offres faites par des particuliers ou associations de particuliers ou communes, et sur les conditions auxquelles ces offres seraient faites.

Art. 19. La délibération du conseil général sera communiquée au conseil d'arrondissement, aux conseils municipaux, aux particuliers ou associations de particuliers dont il est parlé au § 5 de l'article 17 (à ceux qui font des offres), lesquels seront tenus de fournir leurs observations dans un délai qui leur sera fixé par le préfet.

Art. 20. Lorsqu'une proposition pour l'ouverture, la construction ou l'entretien d'une route départementale intéressera plusieurs départements, notre ministre de l'intérieur fera communiquer cette proposition aux conseils généraux de tous les départements intéressés, et il sera procédé dans chacun desdits départements ainsi qu'il est dit aux articles 18 et 19 ci-dessus.

Art. 21. Les délibérations définitives des conseils généraux seront, avec l'avis du préfet et de l'ingénieur en chef du département, adressées, par l'in-

termédiaire de notre directeur général des ponts et chaussées, à notre ministre de l'intérieur (maintenant au ministre des travaux publics), d'après le rapport duquel il sera statué par nous, suivant qu'il appartiendra.

Art. 22. Dans le cas où le conseil général d'un département n'aurait reçu aucune demande pour l'établissement, la réparation ou l'entretien de ses routes départementales, et jugerait cependant nécessaire qu'il fût rendu des décrets pour assurer l'existence de tout ou partie de ces routes, il pourra prendre une délibération dans la forme indiquée à l'art. 18, sur laquelle sera faite l'instruction préalable prescrite par l'art. 19, pour être ensuite statué par nous, ainsi qu'il appartiendra.

390.—Telles sont les dispositions du décret du 16 décembre 1811 relatives au classement des routes départementales. Les formalités que ce décret indique furent observées pendant près de 25 années sans aucune réclamation; c'est assez dire que leur importance et leur utilité ne sauraient être mises en doute.

Aussi, les lois actuelles sur les travaux publics ont-elles respecté les prescriptions ordonnées par le décret, en se bornant à y ajouter de nouvelles garanties qui ont paru nécessaires dans l'intérêt général.

On aura remarqué, en effet, qu'en suivant les formalités prescrites par le décret du 16 décembre pour le classement des routes départementales, il n'était point nécessaire que le vote du conseil général fût précédé ou suivi d'une enquête administrative sur l'utilité, la direction et les travaux de ces routes.

Cependant, la loi du 7 juillet 1833, sur l'expro-

priation pour cause d'utilité publique, avait posé en principe, dans son art. 3, que, « tous grands travaux publics, routes royales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et docks entrepris par l'état ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourraient être exécutés qu'en vertu d'une loi qui ne serait rendue qu'après une enquête administrative, qui aurait lieu dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique. »

Cet article, comme on le voit, ne fait nulle mention des routes départementales, et il avait paru d'abord aux conseils généraux, à l'administration des ponts et chaussées et même au conseil d'état, qu'aucune enquête préalable n'était nécessaire pour ces routes. Depuis, le conseil d'état ayant changé d'avis, il devint nécessaire, pour lever toutes les incertitudes, de faire intervenir la législature.

391. — Tel fut l'objet d'une proposition faite à la chambre des députés par M. le comte Jaubert, député du Cher. Cette proposition, adoptée par les chambres et sanctionnée par le roi, est devenue la loi du 20 mars 1835, ainsi conçue :

Art. 1er. A l'avenir, aucune route ne pourra être classée au nombre des routes départementales, sans que le vote du conseil général ait été précédé de l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1833.

Cette enquête sera faite par l'administration, ou d'office, ou sur la demande du conseil général.

Art. 2. Les votes émis jusqu'à la promulgation de la présente loi, quoiqu'ils n'aient pas été précédés de

la susdite enquête, pourront être approuvés par ordonnance du roi, suivant les formes prescrites par le décret du 16 décembre 1811.

ART. 3. Les dispositions qui précèdent auront lieu, sans préjudice des mesure d'administration prescrites par le titre 2 de la loi du 7 juillet 1833, et relatives à l'expropriation. »

La nécessité de l'enquête préalable ainsi établie, il nous reste à examiner en quelle forme cette enquête doit avoir lieu.

392. — Une ordonnance du 28 février 1831 avait tracé les règles à suivre pour les enquêtes relatives aux grands travaux publics. Ces règles ayant paru insuffisantes, une seconde ordonnance du 18 février 1834 a refondu et modifié les dispositions antérieures.

Cette ordonnance divise les enquêtes en deux espèces.

Dans son titre 1er, elle trace les formalités des enquêtes relatives aux travaux publics qui ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi.

Dans son titre 2, elle pose celles relatives aux travaux qui peuvent être autorisés par une ordonnance royale.

Comme le classement des routes départementales est, d'après le décret du 16 décembre 1811, autorisé par une ordonnance, c'est conformément aux dispositions du titre 2, que les enquêtes exigées préalablement à ce classement doivent être faites.

Voici les formalités exigées : l'enquête pourra s'ouvrir par un avant-projet où l'on fera connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions

principales des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses. (Ordonnance du 18 février 1834, art. 2, § 1er.)

A l'avant-projet sera joint un mémoire descriptif, indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre; on y annexera le tarif des droits dont le produit serait destiné à couvrir les frais des travaux projetés, si ces travaux devaient devenir la matière d'une concession. (*Ibid.*, art. 3.)

Il est formé, au chef-lieu de chaque département que la ligne des travaux devra traverser, une commission de neuf membres au moins et de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels.

Si la ligne des travaux n'excède pas les limites de l'arrondissement dans lequel ils sont situés, la commission d'enquête se réunit au chef-lieu de l'arrondissement, et le nombre de ses membres varie de cinq à sept.

Les membres et le président de cette commission sont désignés par le préfet dès l'ouverture de l'enquête. (*Ibid.*, art. 4 et 10.)

Les registres, destinés à recevoir les observations auxquelles donnera lieu l'entreprise projetée, seront ouverts, pendant un mois au moins, et quatre mois au plus, au chef-lieu de chacun des départements et des arrondissements que la ligne des travaux doit traverser.

Toutefois, lorsque les travaux restent circonscrits aux limites de l'arrondissement dans lequel ils sont exécutés, le délai de l'ouverture des registres et du

dépôt des pièces sera fixé, au plus à un mois et demi, et au moins à vingt jours.

La durée de l'ouverture des registres est déterminée, dans chaque cas particulier, par l'administration supérieure.

Cette durée, ainsi que l'objet de l'enquête, sont annoncés par des affiches. (*Ibid.*, art. 5 à 10.)

L'art. 5 contenait de plus, dans son § 2, la disposition suivante :

« Les pièces qui, aux termes des art. 2 et 3, doivent servir de base à l'enquête, resteront déposées pendant le même temps (que les registres) et aux mêmes lieux. »

Mais cette disposition a été modifiée par une ordonnance du 15 février 1835, portant : « Lorsque la ligne des travaux relatifs à une entreprise d'utilité publique devra s'étendre sur le territoire de plus de deux départements, les pièces de l'avant-projet qui serviront de base à l'enquête, ne seront déposées qu'au chef-lieu de chacun des départements traversés. »

Ce changement a été introduit pour éviter des frais considérables aux compagnies et entreprises qui se présentent pour exécuter de grands travaux.

A l'expiration du délai fixé en vertu de l'art. 5, § 4, de l'ordonnance du 18 février 1834, la commission d'enquête se réunit sur-le-champ; elle examine les déclarations consignées aux registres de l'enquête, elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines employés dans le département; et, après avoir recueilli auprès de toutes les personnes qu'elle jugerait utile de consulter, les renseignements dont

elle croit avoir besoin, elle donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise, que sur les diverses questions qui ont été posées par l'administration.

Ces diverses opérations, dont la commission dresse procès-verbal, doivent être terminées dans un nouveau délai d'un mois. (Ordonnance du 18 février 1834, art. 6.)

Le procès-verbal de la commission d'enquête est clos immédiatement; le président de la commission le transmet sans délai, avec les registres et les autres pièces, au préfet qui l'adresse, avec son avis, à l'administration supérieure, dans les quinze jours qui suivent la clôture du procès-verbal. (*Ibid.*, art. 7.)

Les chambres de commerce et, au besoin, les chambres consultatives des arts et manufactures des villes intéressées à l'exécution des travaux, sont appelées à délibérer et à exprimer leur opinion sur l'utilité et la convenance de l'opération.

Les procès-verbaux de leurs délibérations doivent être remis au préfet avant l'expiration du délai fixé dans l'article 6 (avant l'expiration du mois pendant lequel ont lieu les délibérations de la commission). (*Ibid.*, art. 8.)

Telles sont actuellement les formalités à remplir pour les enquêtes qui doivent précéder nécessairement le vote du classement, par les conseils généraux, des routes départementales.

393.—Nous avons rapporté, textuellement et sans commentaire, les dispositions du décret du 16 décembre 1811 et des ordonnances postérieures relatives aux formes à suivre pour le classement de ces routes.

Nous devons maintenant expliquer en quoi consiste

le droit attribué, soit au conseil général, soit à l'administration, en ce qui concerne le classement.

Aux termes des articles 18 et 22 du décret du 16 décembre, le conseil général a le droit de proposer, de lui-même, l'établissement de la route, et il n'est point soumis à l'initiative de l'administration. Ce droit appartient également, suivant l'article 18, aux arrondissements, communes, particuliers et associations de particuliers, mais avec cette différence que, lorsqu'une proposition ne vient pas du conseil général, elle ne peut donner lieu à aucune suite avant de lui avoir été soumise.

En désignant les personnes et les localités qui peuvent demander la création de la route, le décret ne parle pas des préfets.

Il ne faudrait pas conclure de cette omission que le chef de l'administration départementale ait été privé, à dessein, de la faculté de proposer l'établissement d'une route nouvelle.

Il n'était point nécessaire de lui accorder expressément ce droit; car il résulte nécessairement de la nature même des fonctions dont il est investi par la loi. Comme chef de l'administration active, le préfet est chargé de veiller aux intérêts de tous les habitants du département, et de pourvoir aux mesures d'utilité publique.

Il peut donc, mieux que tout autre, proposer l'établissement d'une nouvelle voie de communication départementale, lorsqu'il le croit nécessaire ou même utile; ce n'est là, pour le préfet, que l'accomplissement d'un des devoirs inhérents à ses fonctions.

394.—Lorsque toutes les formalités préliminaires,

qui sont prescrites par les lois, décrets et ordonnances précités, ont été remplies, le conseil général rejette ou approuve le classement proposé.

Dans la première hypothèse, le vote de rejet met un obstacle absolu au classement de la route, par le motif que le décret du 16 décembre exige le consentement du conseil général pour l'établissement des routes départementales.

Ce consentement est d'autant plus nécessaire, que la création d'une route est pour le département la cause obligée de dépenses considérables; il a donc paru naturel, qu'on ne pût lui imposer cette charge nouvelle qu'avec l'assentiment de ses représentants.

395. — Il n'est pas besoin de dire que, par de nouvelles considérations, le conseil peut revenir sur son vote de rejet, et approuver la création de la route; mais alors il faudra qu'une nouvelle proposition de classement lui soit faite, que le projet de route soit soumis à une nouvelle enquête et à toutes les formalités préalablement prescrites.

396. — Lorsque le conseil se prononce pour l'établissement de la route proposée, il fixe sa direction, en indiquant les principaux points de son parcours ; il délibère également sur les divers objets spécifiés en l'article 18 du décret.

La décision du conseil général sur tous ces points est consignée dans une délibération spéciale, qui est adressée, avec l'avis du préfet et les observations de l'ingénieur en chef, au ministre des travaux publics, lequel, en cette partie, remplace maintenant, aux termes des ordonnances des 17 mars 1831, 12 et 23 mai 1839, le ministre de l'intérieur : d'après une

instruction récente, la délibération du conseil général et les autres pièces à l'appui du classement demandé, peuvent être directement adressées au directeur général des ponts et chaussées.

397.— C'est alors que commence l'action de l'administration supérieure.

Voyons d'abord en quoi consiste l'intervention de l'administration des ponts et chaussées.

On sait qu'il a été créé, près du directeur général, un conseil spécial sous le nom de conseil général des ponts et chaussées (1).

Suivant l'art. 6 de l'ordonnance du 8 juin 1832, qui règle son organisation actuelle, ce conseil donne son avis sur toutes les affaires qui sont renvoyées à son examen par le directeur général de l'administration.

Il est consulté :

Sur tous les projets généraux de routes, de navigations naturelles ou artificielles, de chemins de fer, de grands ponts sur les fleuves et rivières, d'établissements nouveaux dans les ports maritimes, d'endiguement de rivières, de desséchement de marais, de canaux d'irrigation; sur les propositions de classement des routes royales ou départementales.

En conséquence, lorsque la délibération du conseil de département et les autres pièces relatives à la proposition d'une nouvelle route départementale, sont parvenues à la direction générale des ponts et chaussées, elles sont de suite renvoyées à l'examen du conseil général.

---

(1) *Voy.* Ord. du 8 juin 1832; 23 décembre 1834.

Ce conseil, après avoir entendu le rapport de l'un de ses membres, rédige son avis, y joint un projet d'ordonnance royale, et transmet toutes les pièces au directeur général.

Ce fonctionnaire supérieur prend connaissance de l'affaire, approuve l'avis du conseil général de l'administration, ou exprime une opinion contraire, et adresse le tout au ministre des travaux publics, dans les attributions duquel se trouve actuellement le classement des routes départementales. Le ministre, après avoir donné son avis, renvoie le dossier au ministre de l'intérieur, qui doit présenter un rapport sur les voies et moyens affectés à l'exécution des travaux, et transmettre ensuite toutes les pièces au conseil d'état, afin qu'il soit statué sur le classement par une ordonnance du roi. Cette ordonnance approuve, modifie ou rejette définitivement la proposition de classement.

398. — Le décret de 1811, art. 16, exigeait pour le classement des routes départementales un décret, rendu en forme de règlement d'administration publique; c'est-à-dire, sur l'avis non-seulement d'un des comités du conseil d'état, mais sur le rapport fait au nom de ce comité à l'assemblée générale de ce conseil.

Néanmoins, depuis longtemps, l'usage s'était établi de ne point soumettre les classements de routes au conseil d'état en assemblée générale, mais de se borner à l'avis du comité de l'intérieur, avant la création du comité des travaux publics.

Cet usage a été consacré par une ordonnance royale du 25 mars 1830, non insérée au *Bulletin des lois*,

laquelle désigne les classements de routes au nombre des affaires qui ne doivent pas être portées aux assemblées générales du conseil d'état.

399. — De ce que le décret du 16 décembre exige qu'il soit statué en cette forme sur le classement, il résulte que le ministre des travaux publics ne peut annuler ou modifier le vote du conseil général du département relatif à l'ouverture de la route nouvelle.

Il n'appartient qu'au roi, le conseil d'état entendu, de prononcer sur la demande du conseil général : le ministre des travaux publics excèderait ses pouvoirs, s'il annulait ou approuvait lui-même la délibération de ce conseil, et sa décision pourrait être déférée au conseil d'état, par la voie contentieuse, pour violation des formes prescrites (1).

400. — Nous avons dit tout à l'heure que l'ordonnance de classement pouvait modifier la proposition du conseil général : il est assez difficile de préciser dans quelles limites le droit d'introduire des changements à la délibération du conseil général doit s'arrêter.

Il est certain que ces changements ne peuvent aller jusqu'à substituer un nouveau projet à celui primitivement voté ; ce serait supposer, soit à l'administration des ponts et chaussées, soit au conseil d'état, l'initiative des propositions de classement, contre le vœu de la loi, et contre le gré des conseils locaux.

Mais l'administration supérieure, tout en respec-

---

(1) *Voy.* chap. XLI, les preuves à l'appui de cette opinion.

tant la ligne principale, c'est-à-dire les points extrêmes et les principaux points intermédiaires du tracé, a le droit néanmoins de faire les rectifications qui lui paraissent être dans l'intérêt public.

Elle peut aussi n'accorder le classement de la route que jusqu'à l'un des points intermédiaires, lorsque son utilité plus avant ne lui paraît pas démontrée.

De même, il est incontestable que, conformément à l'art. 21 du décret de 1811, l'ordonnance royale peut modifier les propositions du conseil général, relatives à la part que devront supporter respectivement, dans les dépenses, le département en masse, les arrondissements et les communes intéressés, ainsi que les conditions mises aux offres faites par des particuliers, associations de particuliers ou communes.

Enfin, sans empiéter sur les attributions du conseil de département, l'administration centrale, dans cette circonstance comme dans beaucoup d'autres, doit exercer son pouvoir de haute tutelle, dans un intérêt public.

401. — Si l'ordonnance rejette le classement demandé, le vote du conseil général est réputé non avenu.

Le classement d'une route départementale étant un acte du pouvoir purement administratif, il n'y a nul recours possible, en la forme contentieuse, contre l'ordonnance portant refus de classement.

Il n'est pas besoin de faire remarquer, que le conseil général peut faire valoir de nouvelles considérations en faveur du projet, et en présenter une seconde

fois le classement à l'autorité supérieure; mais alors l'instruction doit être entièrement recommencée, en observant toutes les formalités indiquées ci-dessus.

402. — Si l'ordonnance qui rejette le classement avait été rendue en l'absence d'une des formalités exigées, par exemple, sans avoir été soumise au comité des travaux publics du conseil d'état, elle serait susceptible d'être attaquée par la voie contentieuse devant le conseil d'état, qui en prononcerait l'annulation, pour inexécution des formes impérieusement prescrites par la loi (1).

Mais encore, l'arrêt du conseil ne statuerait pas sur le fond; il ordonnerait seulement un complément d'instruction en la forme légale, pour réparer les omissions et les vices de forme.

403. — Nous avons indiqué toutes les formalités prescrites pour le classement des routes départementales; le législateur ne les a multipliées que dans l'intérêt public, afin d'assurer à ces voies de communication tous les avantages qu'elles sont destinées à produire.

Il est, en effet, impossible de nier que l'avis des plus habiles ingénieurs des ponts et chaussées, et l'examen fait par les membres du conseil d'état, ne soient autant de garanties offertes aux contribuables, aussi bien contre l'entraînement et la facilité des conseils locaux, que contre l'influence de l'autorité préfectorale.

404. — Nous récapitulons ici les diverses formalités du classement;

---

(1) *Voy.* chapitre XLI.

Proposition de la route nouvelle ;
Enquête ;
Avis du préfet, observations de l'ingénieur en chef ;
Délibération du conseil général ;
Observations du préfet et de l'ingénieur en chef ;
Avis du conseil général des ponts et chaussées.
Avis du directeur général ;
Rapport du ministre de l'intérieur sur les voies et moyens affectés aux travaux de la route demandée ;
Avis du ministre des travaux publics ;
Avis du comité des travaux publics ;
Ordonnance du roi, statuant sur le tout.

FORMALITÉS PRESCRITES LORSQUE LA PROPOSITION DE CLASSEMENT D'UNE ROUTE DÉPARTEMENTALE INTÉRESSE PLUSIEURS DÉPARTEMENTS.

405. — Jusqu'à présent, nous ne nous sommes occupé que des règles à suivre pour le classement d'une route départementale, circonscrite dans les limites d'un seul département : il convient maintenant d'examiner les formalités exigées lorsque la route, traversant un plus vaste territoire, doit être à la fois classée dans plusieurs départements intéressés.

L'art. 20 du décret de 1811 avait prévu cette circonstance et tracé la marche à suivre en pareil cas, il portait :

« Lorsqu'une proposition pour l'ouverture, la reconstruction ou l'entretien d'une route départementale intéressera plusieurs départements, notre ministre de l'intérieur fera communiquer cette proposition aux conseils généraux de tous les départements in-

téressés; il sera procédé dans chacun desdits départements, ainsi qu'il est dit aux art. 18 et 19 ci-dessus. »

L'application de cette disposition ne donnait lieu à aucune difficulté, lorsque la proposition de la route intéressant plusieurs départements était ou approuvée ou rejetée unanimement par les conseils généraux consultés.

Dans le premier cas, rien de plus simple, tous les départements étant d'accord, le classement avait lieu en la forme légale.

Dans la seconde hypothèse, au contraire, la proposition de route étant unanimement rejetée, ne donnait lieu à aucune suite.

Mais lorsque la proposition de classement, approuvée par plusieurs départements, avait été rejetée ou modifiée par d'autres, la solution devenait presque toujours impossible.

En effet, d'après le décret de 1811, il est incontestable que le classement d'une route départementale, même lorsqu'elle intéresse plusieurs départements, ne pouvait avoir lieu sans l'assentiment de tous les conseils généraux consultés par le ministre.

Le droit des conseils, de s'opposer au classement, était fondé sur ce que le décret met à la charge des départements les dépenses de construction de ces routes.

Or, comme ces dépenses sont purement facultatives et extraordinaires de la part des départements, et qu'on ne pouvait les contraindre à les faire, par une conséquence nécessaire, on ne devait pas pouvoir

leur imposer une route qu'aucune autorité n'avait le droit de leur faire exécuter.

Ainsi, lorsqu'une route intéressait plusieurs départements, il arrivait presque toujours qu'elle n'était classée que sur le territoire des départements qui l'avaient demandée; mais si un département s'était opposé au classement, bien qu'elle intéressât ce département comme les autres, il est certain qu'elle ne pouvait pas être classée sur son territoire, contrairement au vote de son conseil général.

L'intérêt public aurait dû depuis longtemps, dans ce cas, faire prévaloir d'autres principes.

N'était-il pas en effet contraire à l'intérêt général, qu'un seul département pût mettre obstacle, sur son territoire, à l'exécution d'une voie de communication nécessaire à plusieurs autres?

Si les départements ne doivent être, suivant la pensée de l'assemblée constituante, que *des sections d'un même tout qu'une administration uniforme doit embrasser dans un régime commun*, n'était-il pas manifestement contraire à ce salutaire principe, qu'un seul d'entre eux s'isolât de tous les autres, en fractionnant son territoire? N'était-ce point aller ouvertement contre le vœu de l'illustre assemblée créatrice des départements, que de laisser l'administration centrale impuissante devant une opposition partant d'un corps inférieur, et qui nuisait à l'intérêt général?

Cette lacune du décret de 1811 n'avait point échappé à un homme qui réunissait à une grande expérience pratique de l'administration, un remarquable talent de style. Voici en quels termes s'ex-

exprimait sur cette question feu M. Saulnier, conseiller d'état, préfet du Loiret, dans son ouvrage intitulé: *Des routes et des chemins en France, et des moyens de les améliorer* :

« Faute d'un pouvoir central qui ait le droit de prescrire, car le décret de 1811 n'a laissé à l'autorité supérieure que celui d'empêcher, il arrive sans cesse qu'un département refuse de continuer, sur son territoire, la route commencée sur le terrain des départements limitrophes. Alors, ces routes ne sont plus, dans la réalité, que des chemins vicinaux construits à trop grands frais pour la circulation bornée qui s'y opère. Il n'y a guère de département qui n'ait une ou plusieurs de ces routes interrompues à sa limite, au grand préjudice de la viabilité du royaume. C'est ainsi que l'ordre, l'accord des parties, l'harmonie de l'ensemble, sont compromis chaque fois que, par des dispositions imprévoyantes, on porte atteinte au grand principe de notre unité administrative. »

Ces observations appelaient l'attention du législateur : la loi du 10 mai 1838 ne contenant aucune disposition propre à mettré un terme aux difficultés qui s'élèvent entre les conseils généraux, au sujet des routes qui intéressent plusieurs départements, il devenait urgent de remédier, par une loi spéciale, à cette lacune du décret de 1811.

406. — C'est à quoi a pourvu la loi du 25 juin 1841, rendue sur la proposition faite à la chambre des députés, le 11 février 1840 et renouvelée le 5 janvier 1841, par M. Anisson Duperron l'un de ses membres

Cette proposition était ainsi conçue :

« Art. 1[er]. Lorsqu'en vertu des art. 18, 19, 20 et 21 de la loi du 16 décembre 1811, le projet d'une route départementale aura reçu la sanction des conseils généraux de plusieurs départements, appelés à y coopérer, s'il arrive que quelqu'un d'eux réclame contre le tracé indiqué par l'ordonnance de classement, il en sera référé au ministre des travaux publics.

« Art. 2. Le ministre fera procéder, dans chacun des départements intéressés, à une enquête locale, par les soins des préfets, et, après que les conseils généraux, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux des communes auront été entendus, il sera statué sur la direction définitive de la route par une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

« Art. 3. Dans le cas où les départements n'assigneraient pas, sur les ressources dont ils peuvent disposer, les fonds nécessaires à l'exécution des travaux, il y sera pourvu par une loi spéciale qui fixera les parts respectives de chaque département, et les moyens de les réaliser. »

La commission de la chambre des députés, après un examen approfondi, a fait subir à cette proposition un changement à peu près complet.

Le remarquable rapport de M. le baron Roger, député du Loiret, expliquant l'intention de la loi et pouvant diriger dans son application, nous croyons utile d'en donner le texte; il est ainsi conçu :

« Des plaintes se sont élevées de diverses parties de la France, au sujet des difficultés que rencontre l'achèvement des routes départementales sur le ter-

ritoire de départements autres que ceux qui les ont d'abord entreprises. Dans l'espoir de lever ces difficultés, M. Anisson-Duperron a soumis à la chambre une proposition qui a mérité de fixer votre attention; la commission que vous avez chargée d'en faire l'examen vous rend compte aujourd'hui du travail auquel elle a dû se livrer.

« Avant tout, elle s'est demandé s'il existe, en effet, une lacune dans la législation relative aux routes départementales, et s'il s'est réellement manifesté en cette matière des besoins auxquels il y ait lieu de pourvoir.

« Trois principales catégories composent notre système de grandes voies de communication par terre : les routes royales, les routes départementales, les chemins de grande communication.

« A l'égard des premières, le gouvernement est investi de tous les pouvoirs nécessaires pour surmonter les obstacles que les intérêts de localité tenteraient d'opposer à leur complet achèvement.

« La loi du 21 mai 1836 a pourvu aussi, pour ce qui concerne les chemins de grande communication, aux moyens d'assurer leur classement, leur tracé et leur exécution, sans que l'inertie et le mauvais vouloir des communes puissent opposer de la résistance à des travaux reconnus d'utilité publique. Ainsi, suivant l'art. 7, les communes sont consultées sur le classement et le tracé de ces chemins, mais le conseil général décide souverainement, nonobstant le refus des communes qui sont contraintes de coopérer à l'exécution d'après des proportions déterminées. Dans ce système, les communications d'un point

à un autre d'un même département, ne peuvent pas être arbitrairement empêchées par la résistance d'une commune intermédiaire.

« Si l'on cherche des dispositions analogues, relativement aux routes départementales, il faut bien reconnaître qu'il n'en existe pas dans nos lois; il dépend de la volonté d'un département d'annuler jusqu'à un certain point les travaux de routes exécutés sur des départements voisins, et d'empêcher ceux-ci de communiquer entre eux, du moins par la voie la plus directe et la plus utile. Dans l'état actuel de notre législation, l'administration est complétement désarmée, et quand de pareils conflits surgissent, elle n'a aucun moyen de leur imposer une solution.

« Mais ces inconvénients sont-ils restés latents pour ainsi dire, en théorie? ou bien se sont-ils aussi manifestés dans la pratique? C'est sur quoi la commission n'a pas manqué de consulter l'expérience de l'administration.

« M. le sous-secrétaire d'état au ministère des travaux publics nous a transmis un tableau indiquant douze contestations de cette nature qui se sont élevées entre divers départements, au préjudice du service public. Ces contestations se présentent sous différentes formes; tantôt c'est un département intermédiaire qui refuse d'établir sur son territoire un tronçon de route, souvent de peu d'étendue, nécessaire pour mettre en communication une route déjà exécutée sur deux départements qui lui sont limitrophes; tantôt c'est un département qui fait enclave sur un autre, et qui s'oppose à ce que des portions

de routes construites par celui-ci se rejoignent et se continuent sur le territoire de l'enclave; quelquefois c'est une route qui vient aboutir à la limite du département comme à une impasse, et à laquelle le département voisin refuse d'ouvrir un débouché. M. le sous-secrétaire d'état nous a ensuite déclaré verbalement qu'il existait beaucoup d'autres cas analogues qui n'avaient pas encore laissé de traces officielles au ministère; que, s'il avait eu le temps nécessaire pour interroger les ingénieurs par une circulaire, il ne doutait pas qu'il n'eût eu à produire un très-grand nombre d'exemples. Plusieurs des membres de la commission en ont indiqué qui étaient à leur connaissance particulière. Enfin, quelques conseils généraux, notamment ceux du Puy-de-Dôme et du Loiret, ont formellement réclamé, par des délibérations spéciales, l'intervention d'une loi sur cette matière.

« La commission, en conséquence, a dû constater qu'il y avait à ce sujet une lacune dans notre législation et qu'il devenait utile de la combler.

« Le but ainsi marqué, quelle était, pour l'atteindre, la meilleure disposition qu'il convenait d'adopter?

« Un membre a fait observer, d'abord, qu'une route qui intéressait à la fois plusieurs départements ne devait pas être considérée comme départementale; que c'était à tort qu'elle avait été classée comme telle; qu'elle était d'intérêt public et général, et qu'à ce titre, il y avait lieu de la ranger au nombre des routes royales. C'était là, disait-on, la solution la plus naturelle que pût recevoir la question. Mais il

a été répondu qu'en principe, la législation ne considérait pas exclusivement comme routes départementales, que les routes qui n'intéressaient qu'un seul département ; qu'au contraire, lorsque pour soulager le trésor public, le décret du 16 décembre 1811 avait créé le système des routes départementales, il avait fait entrer dans cette catégorie les routes dites alors de troisième classe, qui, presque toutes, traversaient plusieurs départements; que ces routes impériales, d'intérêt général, ont été classées, en effet, comme départementales, après délibération des conseils généraux, par divers décrets de 1813; que, plus tard, avant comme depuis la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux, il a encore été classé, comme départementales, beaucoup d'autres voies de communication qui intéressent plusieurs départements, et que si quelques-unes seulement de ces routes pouvaient être élevées au rang de routes royales, le plus grand nombre n'en seraient pas susceptibles.

« On a ajouté que le gouvernement ne paraissait pas disposé à prendre à son compte toutes les routes départementales, pour l'exécution desquelles il existait déjà ou il surviendrait bientôt des contestations; que, dans tous les cas, vu la situation financière du pays, le moment serait mal choisi pour demander aux chambres d'entrer dans une pareille voie.

« La commission a pensé qu'il fallait avoir recours à un autre moyen de résoudre la difficulté.

« Elle a examiné ensuite si ce ne serait pas le cas de mettre à la charge du budget de l'état la dépense

spéciale que nécessiterait la construction contestée des routes départementales.

« Cette solution a rencontré des objections qui n'ont pas permis de l'adopter.

« En effet, indépendamment de la dépense nouvelle, qu'assez intempestivement peut-être, on ferait ainsi peser sur le trésor, ne serait-il pas à craindre que les départements n'élevassent à dessein de plus nombreuses contestations et ne fissent moins d'efforts et de sacrifices pour l'exécution de leurs routes, dans l'espoir de s'exonérer aux dépens du budget général ?

« La dépense de construction des lacunes contestées de routes départementales n'ayant pas pu être mise à la charge du trésor de l'état, la commission s'est trouvée ramenée à l'ordre d'idées dans lequel a été conçue la proposition de l'honorable M. Anisson-Duperron. Elle a d'abord examiné si et comment, dans des cas rares et spécialement prévus, un département pourra être contraint à classer et exécuter sur son territoire des portions de routes entreprises sur les départements limitrophes, sauf à régler plus tard par quels moyens il devra être pourvu à la dépense.

« La question, réduite à ces termes, ne comporte réellement pas d'objections sérieuses. On ne pourrait réellement comprendre qu'un département eût le droit de s'opposer à l'ouverture sur son territoire d'une voie de communication, reconnue d'ailleurs nécessaire, et que le gouvernement restât privé du pouvoir de vaincre cette résistance. Évidemment, la difficulté ne saurait être là ; elle réside uniquement

dans l'imputation de la dépense, et il en sera traité tout à l'heure, à l'occasion de l'art. 2.

« Le principe du classement et de l'exécution obligatoires étant admis, on s'est demandé si une ordonnance suffirait pour contraindre le département qui persisterait dans son refus, ou si l'intervention d'une loi spéciale ne serait pas nécessaire.

« Un seul motif militait en faveur du système de l'ordonnance : c'est l'inconvénient qu'il pourrait y avoir à surcharger les chambres d'un trop grand nombre de lois d'intérêt secondaire. La commission a pensé que cet inconvénient n'était pas à craindre ici, parce que les cas prévus seront rares et qu'ils le deviendront de plus en plus; que, d'un autre côté, pour contraindre la volonté d'un conseil général, et pour déroger si peu que ce soit à la loi du 10 mai 1838, ce n'est pas trop de la solennité d'une loi, qui se prêtera mieux, d'ailleurs, aux conséquences prochaines ou éloignées que le classement de la route doit entraîner.

« Dans tous les cas, et avant que le pouvoir législatif dût être saisi, il importait que chaque affaire de cette nature fût complétement instruite par l'administration et que la convenance et l'utilité du classement demandé pussent être régulièrement constatées.

« En conséquence, l'art. 1er du projet, amendé par la commission, établit en principe qu'après enquête et les conseils généraux entendus, une loi spéciale pourra ordonner le classement et l'exécution d'une portion de route départementale sur le territoire d'un département qui s'y refuserait, au préjudice des départements voisins.

« Mais, quand une loi aura ordonné le classement et l'exécution de la portion contestée d'une route départementale, comment sera-t-il pourvu à la dépense de construction et d'entretien ? C'est là véritablement toute la difficulté de la question.

« Cette dépense sera-t-elle mise à la charge du département sur le territoire duquel la portion de route devra être construite, nonobstant son refus ?

« Ici se présente une objection très-grave. Une pareille dépense appartiendrait à la seconde section du budget départemental (dépenses facultatives); or, elle ne pourrait pas y être inscrite d'office : la loi du 10 mai 1838 y fait obstacle. Cette loi constitue, à l'égard de la seconde section, les conseils généraux dans une parfaite indépendance, à laquelle on ne pouvait songer à porter atteinte. Quant à la première section (dépenses ordinaires ou obligatoires), elle est tout à fait étrangère à une pareille destination ; et, d'ailleurs, elle se trouve presque toujours complétement absorbée. Faut-il en conclure que le département récalcitrant doit être nécessairement exonéré ?

« La commission n'en a pas jugé ainsi : il lui a paru que, quand une loi mettrait une construction de route à la charge d'un département, elle déterminerait en même temps les moyens d'assurer le payement de la dépense.

« L'art. 20 de la loi de 1838 prouve assez qu'un département ne peut pas se soustraire, par son mauvais vouloir, à l'exécution des obligations qu'il a contractées ou qui lui sont imposées. Obéissance est due par tous à la justice et à la loi.

« Vainement prétendrait-on que ce serait porter

atteinte à l'indépendance des conseils généraux. La raison et l'expérience ne reconnaissent rien d'exclusivement absolu. De rares exceptions ne servent qu'à confirmer cette règle.

« La loi de 1838 n'a pas fractionné le territoire français en petits états isolés, ne se devant mutuellement aucun appui et pouvant même impunément se nuire entre eux, sans que le pouvoir central et législatif ait le droit de les soumettre à ce qu'exige l'intérêt commun. L'indépendance des conseils généraux doit être respectée sans doute, mais faut-il qu'elle soit absolument sans limites?

« Du reste, lorsque la loi du 21 mai 1836, art. 7, donne à l'administration départementale la faculté de contraindre les conseils municipaux qui s'y refusent à souffrir le classement et à contribuer à l'exécution des chemins de grande communication, afin que les chemins ne restent pas interrompus, on se demande comment, pour des routes départementales d'un parcours beaucoup plus étendu et plus utile, le gouvernement ne se trouverait pas investi, vis-à-vis des conseils généraux, d'un droit semblable à celui dont ceux-ci peuvent user à l'égard des communes.

« Cependant en reconnaissant le droit qui appartient au pouvoir législatif de contraindre au payement des frais de construction le département, sur le territoire duquel est établie la route, la commission a pensé qu'une application rigoureuse de ce principe ne serait pas toujours équitable, et qu'il y aurait lieu, pour fixer la charge à imposer au département, de prendre en considération le plus ou moins d'intérêt qu'il peut avoir à la construction de la route contestée.

« Dans ce système, il devient évident que le département qui demande le prolongement de la route peut être appelé aussi, selon l'importance de son intérêt, à concourir à la dépense de construction qui doit être faite sur le département voisin. Dans des cas rares, sans doute, la totalité de cette dépense peut même lui être imposée.

« A cet égard, rien ne pouvait être arrêté d'avance et comme règle générale. Chaque loi spéciale déterminera, d'après les circonstances et selon les intérêts divers, comment et dans quelles proportions seront supportés les frais de construction pour chaque département intéressé.

« Il est remarquable qu'une disposition de cette nature a l'avantage de rentrer tout à fait dans l'esprit du décret du 16 décembre 1811, qui a créé le système des routes départementales. L'art. 7 de ce décret est, en effet, ainsi conçu : « La construction, « la reconstruction et l'entretien des routes départe- « mentales demeurent à la charge des départements, « arrondissements et communes qui seront recon- « nus participer plus particulièrement à leur usage. »

« Quant à l'entretien, il restera pour la totalité ou pour la portion que la loi déterminera, à la charge du département, sur le territoire duquel la route sera assise, et qui ne peut toujours manquer d'en profiter plus ou moins. D'ailleurs, on sait qu'il est pourvu, pour une partie assez notable, aux frais d'entretien, au moyen du fonds commun que le gouvernement peut répartir proportionnellement aux besoins, et qui n'est pas, à proprement parler, un fonds du département.

« Ces diverses dispositions, relatives aux moyens d'exécution, sont formulées dans l'art. 2 qui complète le projet que votre commission vous propose d'adopter. . . . . »

« Quelles que soient les améliorations qui restent à introduire dans la législation sur les routes départementales, il en est une du moins que vous pouvez réaliser dès à présent. La commission l'a formulée dans les deux articles qu'elle soumet à votre adoption. Ces articles, par leur rédaction, s'éloignent beaucoup sans doute de la rédaction primitive ; mais, quant au fond, ils rentrent dans la pensée dont vous avez approuvé déjà le germe, en prenant en considération le projet présenté par l'honorable M. Anisson-Duperron. »

Voici le texte de la loi du 25 juin 1841 qui a été votée par les deux chambres sans aucune discussion :

« Art. 1er. Lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements a été classée et est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel cette route doit s'étendre, refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son territoire, le classement ou l'exécution peut être ordonné par une loi qui sera précédée d'une enquête, dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique.

« Art. 2. Cette loi détermine la proportion dans laquelle chaque département intéressé contribue aux dépenses de construction et d'entretien de la portion de route dont le classement ou l'exécution aura été refusé.

« Les dépenses de construction pourront être mises, pour la totalité, à la charge des départements qui auront réclamé le classement ou l'exécution sur le territoire d'un autre département. »

407. — On peut se demander en lisant cette loi, à quelles conditions il est possible de reconnaître qu'une route intéresse plusieurs départements.

Voici à cet égard notre opinion :

Une route intéresse plusieurs départements lorsqu'elle traverse leurs territoires respectifs; car, en principe, la route n'est une charge du département que parce qu'elle fait partie de son territoire.

Cependant cette condition n'est pas la seule par suite de laquelle une route puisse intéresser plusieurs départements. Car l'art. 7 du décret du 16 décembre ne limite pas la charge des routes aux seuls départements qu'elles traversent, mais l'étend aux départements, arrondissements et communes *qui seront reconnus participer plus particulièrement à leur usage;* et la loi nouvelle confirme cette règle, puisque suivant le § 2 de l'art. 2, les dépenses de construction peuvent être mises pour la totalité à la charge des départements qui auront réclamé le classement ou l'exécution sur le territoire *d'un autre* département.

La loi du 25 juin suppose donc qu'un département peut être intéressé à une route départementale alors même qu'elle ne traverserait pas son territoire.

Si donc, sans sortir des limites d'un seul département, une route nouvelle devait servir plus particulièrement à l'usage d'un département voisin, ce département et les localités situées sur son territoire, seraient intéressés, dans les termes du décret, au

classement et à l'exécution de la route, et rentreraient dans les prévisions de la loi nouvelle.

A l'exception du cas où la route traverse les territoires de plusieurs départements, l'appréciation des circonstances, par suite desquelles il y aurait lieu à l'application de la loi du 25 juin paraît assez délicate. Le décret de 1811, art. 20, avait laissé cette appréciation à la haute impartialité du ministre de l'intérieur, en le chargeant de faire communiquer, aux conseils généraux de tous les départements qu'il jugeait intéressés, la proposition de route.

Aujourd'hui, sous l'empire de la loi nouvelle, ce sera le ministre des travaux publics qui devra examiner d'abord, avant de soumettre aux chambres le projet de classement ou d'exécution de la route, si ce projet intéresse réellement plusieurs départements : mais dans tous les cas, le droit de décider la question appartiendra exclusivement au pouvoir législatif, sous l'autorité duquel, en cette circonstance, les actes des conseils généraux se trouvent placés.

408. — Au reste, la loi exige que la proposition à faire aux chambres soit précédée d'une enquête dont les formes doivent être déterminées par un règlement d'administration publique. Ces formes ont été fixées, sur le rapport du ministre des travaux publics, par l'ordonnance réglémentaire du 7 septembre 1842, dont voici le texte :

« Art. 1er. Lorsqu'en vertu de la loi du 25 juin 1841, une loi spéciale pour le classement ou l'exécution d'une route départementale sera réclamée par un département, il sera procédé à une enquête préalable dans les formes ci-après déterminées.

« Art. 2. Un ingénieur sera spécialement désigné par le ministre des travaux publics, pour faire dresser, avec le concours des ingénieurs des départements intéressés : 1° un plan général qui comprendra le développement entier de la route, ainsi que les communications diverses auxquelles elle se rattache; 2° un profil général en longueur ; 3° un certain nombre de profils transversaux; 4° une évaluation des dépenses de premier établissement de la route et de ses frais d'entretien.

« Art. 3. A ces pièces seront annexés le rapport des ingénieurs, l'avis des préfets, les délibérations des conseils généraux dans lesquels le classement ou l'exécution d'office de la route auront été provoqués ou combattus.

« Art. 4. Les frais des opérations auxquelles donnera lieu l'application des articles précédents resteront à la charge des départements qui auront provoqué le classement ou l'exécution de la route.

« Art. 5. Les pièces seront déposées, pendant un mois au moins et deux mois au plus, au secrétariat général des préfectures de tous les départements traversés par la route. Des registres destinés à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu le classement ou l'exécution d'office y resteront ouverts pendant le même temps. La durée du dépôt des pièces et de l'ouverture des registres sera déterminée par le ministre des travaux publics. Cette durée ainsi que l'objet de l'enquête seront annoncés par des affiches.

« Art. 6. Il sera formé une commission dans laquelle chaque département intéressé sera représenté

par deux membres que choisira le préfet, et qui se composera, en outre, de deux membres nommés par le ministre des travaux publics. Le ministre désignera le président; la commission élira elle-même son secrétaire.

« Art. 7. Après la clôture des registres d'enquête, la commission se réunira aux lieu et jour fixés par le ministre des travaux publics. Elle appellera toutes les personnes qu'elle jugera utile d'entendre. Elle exprimera son opinion sur les avantages communs à plusieurs départements, sur l'intérêt spécial des départements, traversés et sur la répartition de la dépense tant du premier établissement que des frais d'entretien de la route. La délibération, pour être valable, devra être prise en la présence de cinq membres au moins.

« Art. 8. Dès que la délibération sera close, le président de la commission adressera les pièces de l'enquête au ministre des travaux publics. Le ministre donnera communication de ces pièces aux préfets des départements traversés, pour avoir leur avis et celui des ingénieurs en chef.

« Art. 9. Les chambres de commerce des départements traversés, ou, à leur défaut, les chambres consultatives des arts et manufactures, seront également consultées.

« Art. 10. Toutes les pièces seront soumises à l'examen du conseil général des ponts et chaussées.

« Art. 11. Après l'accomplissement de ces diverses formalités, les pièces seront transmises au ministre de l'intérieur, pour avoir son avis sur le projet de loi, notamment sur la répartition de la dépense entre

les divers départements et sur les moyens de subvenir à cette dépense. »

Déclassement.

409. — Le décret du 16 décembre ne parle du déclassement des routes départementales que dans l'article 13, qui ne renferme que des dispositions transitoires. Cependant il est certain que les conseils généraux ont le droit de proposer le déclassement d'une route déjà classée par ordonnance royale, et même exécutée. Ce droit, ils le puisent dans l'intérêt public, qui permet de modifier les actes administratifs suivant les circonstances et pour le plus grand bien général. Quel motif raisonnable existerait-il de contraindre à toujours un département d'entretenir une route reconnue inutile, soit par la création d'une communication nouvelle, soit par toute autre cause? Il est évident que la loi ne saurait exiger des départements des sacrifices en pure perte pour les contribuables.

Les formalités pour arriver au déclassement sont les mêmes que celles exigées pour le classement; c'est pourquoi nous ne croyons pas devoir nous y arrêter.

Le déclassement peut être pur et simple ou soumis à des conditions.

Il sera pur et simple, si le conseil général a demandé que le sol de la route déclassée fût mis à sa disposition pour être vendu, en la forme légale, au profit du département. Cette circonstance se présentera le plus souvent après la rectification d'une partie de la route, par l'adoucissement des pentes, la

correction des courbes, etc., etc. Dans ces cas, il y aura lieu à l'application de la loi du 16 septembre 1807, qui donne aux propriétaires riverains le droit de se faire concéder, sur expertise contradictoire, les portions de la route abandonnée. (*Voy.* chap. XIX.)

Le déclassement sera soumis à des conditions, lorsque le conseil aura émis l'avis que l'ancienne route devienne, soit chemin vicinal de grande communication, soit simple chemin vicinal.

Remarquons que, si l'administration supérieure n'a pas le droit de classer d'office une route départementale, elle a toujours celui d'empêcher le déclassement. Une fois classée, la route existe, et il ne peut dépendre du conseil général d'annuler par son vote l'effet d'une ordonnance royale. La raison d'état qui exige le maintien de la hiérarchie entre les divers pouvoirs publics, repousserait une pareille prétention. Il faut ici appliquer le principe : *Ejusdem abrogare, cujus condere.*

§ 2. Règles applicables aux travaux, aux traitements et honoraires des ingénieurs, et aux plantations des routes départementales.

410. — L'art. 24 du décret du 16 décembre porte :

« Les travaux de construction, de reconstruction « et d'entretien des routes départementales seront « projetés, les devis seront faits, discutés et ap- « prouvés dans les formes et les règles suivies pour « les routes impériales (royales), et les travaux se- « ront exécutés par les ingénieurs des ponts et chaus- « sées. »

Ainsi, les travaux d'exécution et d'entretien des

routes départementales sont complétement assimilés aux mêmes travaux des routes restées à la charge de l'état, et les règles prescrites pour les unes s'appliquent également aux autres.

Examinons donc quelles sont ces règles (1).

Pour plus de clarté, nous nous occuperons d'abord de tout ce qui a rapport à la construction et reconstruction, aux *travaux neufs* de ces routes; nous examinerons ensuite ce qui concerne leur entretien.

Construction et reconstruction des routes départementales.

411. — Nous avons vu que l'enquête qui doit précéder le classement, peut s'ouvrir sur un avant-projet où l'on fait connaître le tracé général de la ligne des travaux.

Ce tracé général ne pourrait évidemment servir à l'exécution de la route; aussi, la loi du 3 mai 1841, qui remplace celle du 7 juillet 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, a-t-elle pourvu, dans son titre 2, aux mesures à prendre en pareil cas.

Voici les dispositions de cette loi qui devront être mises à exécution, dès que l'ordonnance de classement aura fixé le sort de la nouvelle route :

« Art. 4. Les ingénieurs, ou autres gens de l'art chargés de l'exécution des travaux, lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan par-

---

(1) Bien que les travaux d'exécution des routes ne rentrent pas dans les attributions des conseils généraux, nous croyons utile de faire connaître les principales dispositions qui les régissent, afin de mettre les conseils à même d'exercer d'une manière plus sûre la surveillance qui leur appartient naturellement, et surtout pour leur faciliter la vérification des comptes des dépenses.

cellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur paraît nécessaire.

« Art. 5. Le plan desdites propriétés particulières, indicatif des noms de chaque propriétaire, tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles, reste déposé pendant huit jours au moins à la mairie de la commune où les propriétés sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance.

« Art. 6. Le délai fixé à l'article précédent ne court qu'à dater de l'avertissement, qui est donné collectivement aux parties intéressées, de prendre communication du plan déposé à la mairie.

« Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune.

« Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département.

« Art. 7. Le maire certifie ces publications et affiches; il mentionne par un procès-verbal qu'il ouvre à cet effet, et que les parties qui comparaissent sont requises de signer, les déclarations et réclamations qui lui ont été faites verbalement, et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit.

« Art. 8. A l'expiration du délai de huitaine prescrite par l'art. 5, une commission se réunit au chef-lieu de la sous-préfecture.

« Cette commission, présidée par le sous-préfet de l'arrondissement, sera composée de quatre membres du conseil général du département ou du conseil de l'arrondissement, désignés par le préfet, du maire

de la commune où les propriétés sont situées, et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux. La commission ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq de ses membres au moins sont présents. — Dans le cas où le nombre des membres présents serait de six, et où il y aurait partage d'opinions, la voix du président sera prépondérante.

« Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent être appelés à faire partie de la commission.

« Art. 9. La commission reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires.

« Elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge convenable. — Elle donne son avis.

« Ses opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours, après quoi le procès-verbal est adressé immédiatement par le sous-préfet au préfet.

« Dans le cas où lesdites opérations n'auraient pas été mises à fin dans le délai ci-dessus, le sous-préfet devra, dans les trois jours, transmettre au préfet son procès-verbal et les documents recueillis.

« Art. 10. Si la commission propose quelque changement au tracé indiqué par les ingénieurs, le sous-préfet devra, dans la forme indiquée par l'art. 6, en donner immédiatement avis aux propriétaires que ces changements pourront intéresser. Pendant huitaine, à dater de l'avertissement, le procès-verbal et les pièces resteront déposés à la sous-préfecture; les parties intéressées pourront en prendre communication sans déplacement et sans frais, et fournir leurs observations écrites. — Dans les trois jours suivants, le sous-préfet transmettra toutes les pièces à la préfecture.

« Art. 11. Sur le vu du procès-verbal et des documents y annexés, le préfet détermine, par un arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Toutefois, dans le cas où il résulterait de l'avis de la commission qu'il y aurait lieu de modifier le tracé des travaux ordonnés, le préfet surseoira jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'administration supérieure, laquelle pourra, suivant les circonstances, ou statuer définitivement, ou ordonner qu'il soit procédé de nouveau à tout ou partie des formalités prescrites par les articles précédents.

« La décision de l'administration supérieure sera définitive et sans recours au conseil d'état. »

Lorsque les formalités prescrites par les articles précédents ont été exécutées, deux hypothèses peuvent se présenter :

1° Ou l'administration départementale s'arrangera amiablement avec les propriétaires des terrains et bâtiments désignés par l'arrêté du préfet pour être cédés à la route;

2° Ou bien il y aura lieu de recourir à la décision du jury spécial chargé de régler les indemnités.

Dans la première hypothèse, l'administration prendra immédiatement possession des propriétés cédées à la route, après avoir acquitté préalablement, si cela est exigé, le payement de l'indemnité convenue, et les travaux seront mis à exécution, ainsi que nous l'indiquerons plus tard.

Dans le second cas, il faudra se conformer aux règles prescrites par la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

412. — Lorsque toutes les formalités relatives à l'expropriation sont terminées, et que le département a été mis en possession du terrain nécessaire à l'exécution de la route, il reste d'autres actes préparatoires à dresser avant de commencer l'exécution des travaux.

Telle est la rédaction, par les ingénieurs, des devis et détails estimatifs. Ils sont destinés à faire connaître les dépenses des travaux en tout genre, comme maçonnerie, terrasses, empierrements, remblais, déblais, etc., cassage et métrage des cailloux, etc., prix des journées pour chaque espèce de travail, etc.

413. — Après les devis et détails estimatifs, vient le cahier des charges; il se divise en deux parties principales : la première comprend les clauses et conditions générales, ainsi appelées parce qu'elles s'appliquent à toutes les adjudications des ponts et chaussées, et forment ainsi des règles de droit propres aux travaux publics. La seconde partie du cahier des charges se compose des conditions spécialement applicables aux travaux à exécuter, et qui, par ce motif, varient suivant les lieux et les circonstances.

414. — Avant l'adjudication, les projets de travaux neufs et de grosses réparations, devis et détails estimatifs et cahiers des charges sont soumis à l'approbation du directeur général des ponts et chaussées.

L'art. 7 de l'ordonnance du 10 mai 1829 avait autorisé les préfets à approuver immédiatement, sur la proposition de l'ingénieur en chef, les travaux dont l'estimation n'excédait pas 5,000 francs, à la condition que l'exécution n'en pourrait avoir lieu qu'autant que les fonds auraient été crédités.

L'art. 2 de l'ordonnance du 29 mai 1830 a modifié cette disposition de la manière suivante : « Pourront être exécutés, sur la seule approbation donnée par les préfets aux projets des ingénieurs et aux adjudications, les travaux concernant les routes départementales, dont la dépense, déjà allouée au budget, n'excèdera pas la somme de 20,000 francs, toutes les fois que ces travaux n'exigeront ni acquisitions de terrains, ni changements dans la direction ou les alignements desdites routes. »

Adjudication des travaux.

415. — Suivant l'arrêté du 19 ventôse an IX, les préfets sont chargés de procéder à l'adjudication des travaux de toute espèce des ponts et chaussées, de la navigation et des ports maritimes. (Art. 1er.)

Lorsqu'il y a lieu à une adjudication, des affiches sont apposées au moins quinzaine d'avance dans les principales villes du département, et dans celles des départements limitrophes; elles indiquent en entier ou par extrait les conditions portées au cahier des charges. (*Ibid.*, art. 2.)

Les adjudications ont lieu sur un seul concours et par voie de soumissions cachetées.

Le délai du concours doit être au moins d'un mois; toutefois, il peut être réduit dans le cas d'urgence et avec l'autorisation du directeur général des ponts et chaussées. (Ordonnance du 10 mai 1829, art. 9.)

Nul n'est admis à concourir, s'il n'a les qualités requises pour entreprendre les travaux et en garantir le succès. A cet effet, chaque concurrent est tenu de fournir un certificat signé par l'ingénieur en chef du

département où les travaux doivent être exécutés ou de l'un des départements limitrophes, constatant sa capacité.

Il n'est point exigé de certificat de capacité pour la fourniture des matériaux destinés à l'entretien des routes, ni pour les travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 15,000 francs. (Ordonnance du 10 mai 1829, art. 10.)

Après avoir justifié de leur capacité, les concurrents doivent de plus présenter un acte régulier ou au moins une promesse valable de cautionnement, dont le montant ne peut excéder le trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus, indemnités de terrains, ouvrages en régie.

Ce cautionnement est mobilier ou immobilier, à la volonté des soumissionnaires. Les valeurs mobilières ne peuvent être que des effets publics ayant cours sur la place. (*Ibid.*, art. 10 et 20.)

L'enregistrement des actes de cautionnement n'est assujetti qu'au droit fixe d'un franc. (Loi du 15 mai 1818, art. 73.)

Au jour indiqué pour l'adjudication, chacun des concurrents se présente avec un paquet cacheté. Ce paquet contient, sous un premier pli, le certificat constatant sa capacité et l'acte ou la promesse de cautionnement, et sous le second pli, également cacheté, la soumission proprement dite. (Ordonnance du 10 mai 1829, art. 10.)

Les paquets sont reçus cachetés par le préfet, le conseil de préfecture assemblé, en présence de l'ingénieur en chef; ils sont immédiatement rangés sur le

bureau, et reçoivent un numéro dans l'ordre de leur présentation. (*Ibid.*, art. 11.)

A l'instant fixé pour l'ouverture des paquets, le premier cachet est rompu publiquement, et il est dressé un état des pièces contenues sous ce premier cachet. L'état dressé, les concurrents se retirent dans la salle des adjudications, et le préfet, après avoir consulté les membres du conseil de préfecture et l'ingénieur en chef, arrête la liste des concurrents agréés. (*Ibid.*, art. 12.)

Immédiatement après, la séance redevient publique; le préfet annonce sa décision. Les soumissions sont alors ouvertes publiquement, et le soumissionnaire qui a fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses est déclaré adjudicataire. (*Ibid.*, art. 13.)

Lorsque plusieurs soumissions renferment les mêmes offres, un nouveau concours doit être ouvert, mais seulement entre les signataires de ces soumissions; à cet effet, la clôture de l'adjudication peut être remise au lendemain. (Instruction du 31 juillet 1824, art. 3.)

Si les prix de la soumission excédaient ceux du projet approuvé, le préfet surseoirait à l'adjudication et rendrait compte au directeur général des ponts et chaussées, qui lui soumettrait des instructions conformes aux circonstances. (*Ibid.*, art. 14.)

Lorsqu'un certificat de capacité n'a pas été admis, la soumission qui l'accompagne ne doit pas être ouverte. (*Ibid.*, art. 15.)

Il y a, pour les soumissions, des modèles adoptés par l'administration, auxquels les concurrents sont

obligés de se conformer, à peine de nullité de la soumission. (*Ibid.*, art. 16.)

Il est dressé, pour chaque adjudication, un procès-verbal de toutes les opérations ci-dessus indiquées.

Une copie de ce procès-verbal est transmise immédiatement, avec les pièces qui doivent l'accompagner, au directeur général des ponts et chaussées, dont l'approbation est nécessaire pour rendre l'adjudication valable et définitive. (*Ibid.*, art. 17.)

Toutefois, les adjudications relatives aux travaux d'entretien et de réparations ordinaires deviennent valables et définitives par la seule approbation du préfet. (*Ibid.*, art. 17 et 4.)

Nonobstant les dispositions que nous venons de rapporter, et lorsque la dépense des travaux n'excède pas 5,000 francs, le préfet peut, dans les cas urgents, recevoir des soumissions isolées et sans concours. (*Ibid.*, art. 18.)

Dans certaines circonstances, et lorsqu'il ne s'agit que de travaux d'entretien, ou de réparations ordinaires, ou de travaux neufs dont la dépense ne doit pas excéder quinze mille francs, le préfet peut déléguer au sous-préfet la faculté de passer l'adjudication au chef-lieu de la sous-préfecture. Le sous-préfet suit les formes et les dispositions ci-dessus indiquées.

Il est assisté du maire du chef-lieu de la sous-préfecture, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire. (*Ibid.*, art. 19.)

Les frais d'adjudication sont à la charge de l'entrepreneur. Il doit les payer comptant d'après l'état arrêté par le directeur général des ponts et chaussées : ces frais se composent de ceux d'affiches, de

publication et de criée, de timbre et d'expédition du devis et du procès-verbal d'adjudication, enfin du droit d'enregistrement. (*Instruction du* 30 *juillet* 1811, art. 48.)

Le droit d'enregistrement est d'un franc pour les travaux exécutés pour le compte de l'état, suivant l'art. 73 de la loi du 15 mai 1818. Nous verrons plus tard que cette disposition s'applique également aux travaux des routes départementales.

Immédiatement après l'approbation de l'adjudication par le directeur général des ponts et chaussées, lorsque le cautionnement est immobilier, il doit être pris hypothèque par les préfets sur les biens offerts en cautionnement. (*Instruction du* 31 *juillet* 1824, art. 3.)

Telles sont les formes prescrites pour les adjudications des travaux de construction des routes départementales qui, aux termes du décret de 1811, rentrent dans les dépendances de l'administration des ponts et chaussées.

416. — L'adjudication sur soumissions cachetées est la condition fondamentale des entreprises de travaux publics en France : les motifs qui ont fait préférer cette forme à toute autre, sont parfaitement expliqués dans le rapport au roi fait par le ministre de l'intérieur (M. de Martignac), et qui sert de motifs à l'ordonnance du 10 mai 1829. Nous ne pouvons mieux faire que de transcrire ici ce passage du rapport (1).

---

(1) *Voyez* ce rapport dans la *Collection des lois* de M. Duvergier, année 1829, 2e partie, p. 18.

« La concurrence sans doute est la meilleure garantie des marchés; c'est elle qui assigne aux objets leur véritable valeur : elle empêche les monopoles et les gains excessifs, elle retient les prix dans de justes limites et ne permet pas que quelques individus s'enrichissent au détriment de la société; le principe de la concurrence doit donc être la base essentielle de tout marché contracté au nom de l'état; mais le concours ouvert, admettra-t-on tous ceux qui viendront s'y présenter? Le montant des rabais sera-t-il la condition unique de l'adjudication? Il devrait l'être, si la fixation du prix des ouvrages était le seul intérêt à garantir; mais la solidité de ces ouvrages, la promptitude de leur exécution importent autant, et plus peut-être, que le montant des dépenses.

« Il est donc évident qu'on ne peut se dispenser de combiner le prix des travaux avec la solvabilité et la capacité des entrepreneurs; et c'est dans la combinaison de ces éléments que réside le problème des adjudications publiques. Aujourd'hui, lorsque les soumissions sont ouvertes, lorsque tous les rabais sont connus, le préfet, après avoir pris l'avis du conseil de préfecture et celui de l'ingénieur en chef, peut écarter tel concurrent et admettre tel autre. La commission a pensé que, si une sorte d'arbitraire était absolument indispensable, il fallait au moins l'exercer avant l'ouverture des soummissions : qu'il fallait préalablement discuter les qualités des entrepreneurs; mais que cette discussion une fois terminée et la liste des concurrents arrêtée, l'adjudication devait échoir de droit à celui des concurrents qui aurait déposé la soumission la plus favorable.

« Les considérations précédentes expliquent tout le système qui est exposé dans les art. 9, 10 et suivants, jusqu'à l'art. 17 inclusivement. »

417. — Si l'adjudication publique sur soumission est la règle générale des entreprises des travaux neufs des routes départementales, cette règle souffre cependant quelques exceptions dans les cas d'urgence et de nécessité.

Ainsi, lorsque les entrepreneurs ne se présentent point pour se rendre adjudicataires, ou bien lorsque pendant le cours des travaux ils les abandonnent par suite de faillite ou par d'autres motifs, l'administration préfectorale a le droit de faire exécuter les travaux par voie d'économie ou de régie intéressée.

Deux modes se présentent alors :

Ou l'administration nomme des régisseurs chargés de diriger l'exécution des travaux, sous la surveillance et d'après les ordres des ingénieurs; ou bien les ingénieurs eux-mêmes sont chargés d'organiser directement les ateliers d'ouvriers et les transports de matériaux. Dans cette dernière hypothèse, les ingénieurs sont assimilés à de véritables entrepreneurs, moins la responsabilité et la garantie des ouvrages. (*Voy.* sur ce point les instructions des 11 juin 1813, 12 juillet 1833.)

Mais, nous le répétons, ce mode d'exécution ne doit être employé par l'administration que quand elle ne peut faire autrement. Et à cet effet, si la mise en régie est nécessitée par le fait de l'entrepreneur, les ingénieurs devront constater par un procès-verbal, ou rapport motivé, les circonstances qui y donnent lieu; sur le vu de cet acte, le préfet, dans le cas

d'extrême urgence, prend un arrêté qui autorise la mise en régie, après toutefois que l'entrepreneur a été légalement constitué en demeure : dans les autres cas, elle ne peut avoir lieu qu'après qu'il en a été référé au directeur général des ponts et chaussées. Bien entendu que les travaux ainsi exécutés restent sous la responsabilité de l'entrepreneur, et même il peut être procédé à une adjudication nouvelle à sa folle-enchère.

418. — Dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'il s'agit de rectifier une rampe trop rapide, ou de construire un pont, les départements peuvent être autorisés à concéder, pour un temps déterminé, la jouissance de la route et du pont à un entrepreneur, à la charge d'exécuter à ses frais tous les travaux convenus par le cahier des charges approuvé par l'administration ; il faut, pour que cette concession soit valable, qu'elle ait été demandée par une délibération spéciale du conseil général, et définitivement approuvée par une ordonnance royale, rendue en la forme de règlement d'administration publique (1).

Exécution des travaux.

419.— Nous sommes maintenant arrivés à l'exécution des travaux qui se font par l'entrepreneur.

Il nous suffira de dire sur ce point, que cette exécution doit avoir lieu sous la direction et la surveil-

(1) Voyez notamment, dans la collection de M. Duvergier, année 1828, p. 321, une ordonnance du 13 août 1828 qui autorise la concession d'un droit de péage pour la rectification d'une rampe dépendant d'une route départementale du Doubs; *Voy.* aussi le chap. XIII, nº 341.

lance des ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, dans les termes des cahiers des charges et procès-verbaux d'adjudication.

Bien entendu que l'administration préfectorale exerce un droit de haute surveillance sur cette exécution.

Réception des travaux.

420. — Immédiatement après l'achèvement des travaux, il est procédé à leur réception provisoire, par l'ingénieur, en présence de l'entrepreneur, ou lui dûment appelé par écrit : procès-verbal est dressé de cette réception, et, en cas d'absence de l'entrepreneur, mention en est faite.

Du jour de la réception provisoire, court un délai de garantie pendant lequel l'entrepreneur est responsable de ses ouvrages et est tenu de les entretenir. Cette garantie est assurée, non-seulement par le cautionnement fourni par l'entrepreneur, mais encore par tous ses autres biens et par ceux de sa caution.

Le délai de garantie est de trois mois pour les travaux d'entretien, et de six mois pour les travaux neufs, d'un an ou plus pour les ouvrages d'art, suivant les stipulations des devis.

La réception définitive a lieu après l'expiration de ce délai, et se fait pour les petits ouvrages, par l'ingénieur ordinaire, et pour les ouvrages plus considérables, par l'ingénieur en chef. Cette réception a lieu en présence d'un commissaire de l'administration désigné par le préfet. Le commissaire est ordinairement un conseiller de préfecture.

L'entrepreneur est présent ou dûment appelé. Le procès-verbal de réception est rédigé par l'ingénieur;

il est signé par le commissaire et l'entrepreneur, s'il est présent; en cas d'absence de ce dernier, le procès-verbal lui est communiqué pour qu'il l'accepte; en cas de refus d'acceptation, l'entrepreneur doit déduire par écrit ses raisons dans les dix jours de la signification; passé ce délai, les réceptions sont censées acceptées par lui, même quand il ne les a pas signées.

Avant d'indiquer les formalités qui accompagnent le payement, voyons les règles prescrites pour les travaux d'entretien et de réparations ordinaires des routes départementales.

Entretien et réparations ordinaires des routes départementales.

421. — Les règles générales prescrites pour l'adjudication et l'exécution des travaux d'entretien et de réparations ordinaires des routes départementales, sont indiquées dans le titre 5 du décret du 16 décembre 1811, auquel nous renvoyons.

Une ordonnance du 8 août 1821 a remis aux préfets l'approbation des travaux d'entretien des routes départementales.

Voici le texte de cette ordonnance :

Art. 1er. Les travaux d'entretien des routes départementales, dans les limites des sommes portées aux budgets votés par les conseils généraux et approuvés par notre ministre de l'intérieur, seront exécutés sur la seule approbation donnée par les préfets aux devis arrêtes par les ingénieurs en chef.

Art. 2. Les travaux d'art dont la dépense n'excédera pas 5,000 francs, seront également exécutés sur la seule approbation des préfets, toutes les fois qu'ils n'exigeront ni acquisitions de terrain, ni

changement dans la direction, ou les alignements des routes, sauf toutefois les cas où les préfets jugeraient utile de consulter le conseil des ponts et chaussées.

« Les préfets rendront compte à notre ministre de l'intérieur des approbations qu'ils auront données par suite des dispositions du présent article.

« Art. 3. Les adjudications des travaux continueront d'avoir lieu suivant la forme prescrite par l'arrêté du 10 mars 1803 (19 ventôse an XI), et seront exécutées dès qu'elles auront été revêtues de l'approbation des préfets, qui en rendront compte à notre ministre secrétaire d'état de l'intérieur : néanmoins, en cas de réclamation, il sera sursis à l'exécution jusqu'à la décision de notre ministre secrétaire d'état.

« Art. 4. Les arbres plantés sur les routes départementales et sur les terres riveraines desdites routes pourront être abattus, dans les cas prévus par l'art. 99 du décret du 16 décembre 1811, sur la seule autorisation du préfet. »

Remarquez qu'aux termes de l'art. 12, n° 10, de la loi du 10 mai 1838, les travaux *d'entretien* des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie, sont compris au nombre des dépenses ordinaires de la première section du budget; d'où il résulte que cette dépense, est obligatoire pour les départements et peut, suivant l'art. 14 de la même loi, être inscrite ou augmentée d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à pourvoir à la première section, par l'ordonnance royale qui règle le budget du département.

Décision des difficultés qui s'élèvent entre les ingénieurs et les entrepreneurs.

422. — La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, a remis aux conseils de préfecture la décision des difficultés qui s'élèvent entre les ingénieurs et les entrepreneurs, relativement à l'interprétation du cahier des charges et à l'exécution des travaux.

Les arrêtés de ces conseils, en pareille matière, sont rendus contradictoirement sur les rapports des ingénieurs, l'avis du préfet et les observations des entrepreneurs.

Dans tous les cas, ces arrêtés sont susceptibles d'être déférés au conseil d'état par la voie contentieuse, dans les trois mois de la signification qui en a été faite.

Nous avons déjà expliqué que, suivant un arrêt rendu le 9 août 1836, par ce tribunal administratif régulateur, le ministre dans les attributions duquel sont placés les travaux des ponts et chaussées, est recevable à attaquer, au nom du département, les décisions du conseil de préfecture relatives aux routes départementales. Les motifs de cette doctrine sont, que le décret du 16 décembre et les autres lois de la matière soumettent à l'approbation du gouvernement les projets de l'adjudication des travaux à faire aux routes départementales, et appliquent à ces travaux les règles prescrites pour l'exécution des travaux publics et le jugement des affaires contentieuses qui s'y rapportent; d'où il suit que l'état a le droit d'intervenir dans les contestations relatives aux routes départementales.

Toutefois, nous pensons que la règle admise dans

cette ordonnance, ne fait pas obstacle au droit qu'a le préfet de former directement le recours au nom du département intéressé, conformément à la délibération du conseil général.

423. — Un préfet qui, au nom de son département, et au sujet d'une route *départementale* ou d'un chemin de *grande vicinalité,* se pourvoit en cassation, est-il obligé de consigner l'amende exigée par le règlement de 1738 et maintenue par les lois des 2 brumaire an IV et 14 brumaire an V? Question grave, qui intéresse au plus haut point l'administration départementale, question fort débattue et désormais vidée par l'arrêt que vient de rendre la cour de cassation, devant laquelle elle ne s'était pas encore présentée.

Il n'y a que deux exceptions à la règle de cette consignation, l'une en faveur des indigents, l'autre pour les agents de la république lorsqu'ils se pourvoient pour affaire qui la concernera PERSONNELLEMENT, dit l'art. 17 de la loi du 2 brumaire. — La loi du 10 mai 1838, organique des conseils généraux, place la création des routes départementales au nombre des dépenses qui concernent le département seul, et elle est absolument facultative de la part du conseil général.

La question envisagée sous ce rapport, il semble que le préfet n'est pas dispensé de consigner l'amende quand il se pourvoit au sujet d'une expropriation nécessaire pour asseoir une route départementale.

Mais déférée à la cour de cassation, sur le pourvoi de M. le préfet d'Ille-et-Vilaine, la question a été considérée de plus haut.

Voici l'arrêt rendu à l'audience du 20 décembre 1842, sur le rapport de M. le conseiller Bryon, et sur les conclusions contraires de M. l'avocat général Hello :

« Attendu que dans le système des lois qui régissent les routes tant royales que départementales et chemins vicinaux de grande communication, les préfets sont chargés de la suite et de la direction de toutes les opérations administratives, et de l'exercice de toutes les actions judiciaires qui concernent l'ouverture, la construction ou la reconstruction de ces routes; qu'ils sont en cette matière les délégués et les représentants de l'administration générale de l'état, et qu'ils agissent dans un intérêt d'utilité publique nationale ;

« D'où il suit que ce n'est pas comme représentants du département qu'ils administrent, et dans un intérêt purement départemental qu'ils se pourvoient en cassation contre les jugements d'expropriation ou contre les décisions des jurys d'expropriation statuant sur une indemnité due à cause d'utilité publique, pour l'établissement d'une route départementale, mais dans un intérêt public et général, et à l'occasion d'un débat qui se rapporte au système d'ensemble des voies de communication du royaume ;

« La cour dit qu'il n'y avait lieu d'exiger la consignation d'amende, et rejette la fin de non-recevoir. »

Comme on le voit, la doctrine que cet arrêt consacre est complétement d'accord avec celle de l'ordonnance royale rendue en conseil d'état le 9 août 1836.

Payement.

424. — Le payement termine l'exécution des travaux : cependant il faut dire qu'au fur et à mesure de l'avancement des ouvrages, il est ordinairement payé des à-comptes. L'administration réserve seulement une somme pour la garantie, et cette somme n'est acquittée qu'après la réception définitive de tous les ouvrages dépendant de l'entreprise.

Le payement des à-comptes se fait sur des reconnaissances d'ouvrages, faites par les ingénieurs ordinaires, en présence des entrepreneurs ou de leurs représentants. Ces reconnaissances contiennent un état sommaire et séparé, d'une part, des ouvrages faits, et de l'autre, des matériaux approvisionnés, avec les prix portés en l'adjudication.

Sur le vu de cet état, l'ingénieur en chef délivre à l'entrepreneur un certificat justificatif de la dépense pour être remis au préfet, qui seul peut délivrer le mandat de payement.

Le certificat de l'ingénieur en chef doit indiquer sommairement :

1° Le nom, le domicile de la partie prenante ;

2° La date et le montant de l'adjudication, ou de l'arrêté du préfet pour les travaux exécutés par régie ;

3° La nature des ouvrages exécutés, la partie de route sur laquelle ils ont été faits, et la date de leur exécution ;

4° Le montant total des dépenses faites ;

5° Celui des à-comptes délivrés, en rappelant les

numéros des ordonnances sur lesquelles ils ont été imputés ;

6° Ce qui reste dû ;

7° Enfin, la somme à payer soit à-compte, soit pour solde.

Les préfets remettent aux parties prenantes leurs certificats, avec leurs mandats de payement, en ayant soin d'indiquer l'année de l'exercice sur les fonds duquel le payement doit être imputé.

Les payements sont effectués par les payeurs du département.

Traitements et honoraires des ingénieurs et autres agents des ponts et chaussées, pour travaux aux routes départementales.

425. — Les sommes dues par les départements pour le personnel des agents chargés des travaux de leurs routes, se divisent en traitements fixes ou honoraires proportionnels.

Les traitements fixes sont payés aux conducteurs, piqueurs et cantonniers, d'après le chiffre voté par le conseil général, et définitivement approuvé par le directeur général des ponts et chaussées.

Les indemnités ou honoraires proportionnels sont alloués aux ingénieurs d'après les bases fixées par les instructions ministérielles des 17 juillet 1817, 20 août et 15 octobre 1833, savoir : à raison de quatre pour cent sur les premiers 20,000 fr. et de un pour cent sur le surplus.

Les honoraires ne peuvent être payés que pour travaux effectués et après la réception définitive.

Pour bien faire connaître les motifs qui ont déterminé originairement l'allocation, sur les fonds dépar-

tementaux, d'indemnités aux ingénieurs pour les travaux des routes départementales, nous croyons utile de rapporter les principales dispositions de la circulaire du 17 juillet 1817.

Après avoir rappelé aux préfets que, d'après les lois des 28 avril 1816 et 25 mars 1817, les dépenses relatives aux routes départementales ont été retirées du budget des ponts et chaussées, le ministre de l'intérieur (M. Lainé) ajoute : « Quelques préfets ont « demandé s'il ne résultait pas de la loi du 28 avril « 1816, que le corps des ponts et chaussées n'avait « plus à s'occuper des routes départementales, et si, « à raison du travail qu'ils auraient fait pour ces rou- « tes, les ingénieurs n'avaient pas droit à une indem- « nité, conformément à l'art. 75 du décret du 7 fruc- « tidor an XII, relatif à l'organisation du corps des « ponts et chaussées.

« La première question, continue le ministre, se « trouve résolue par le décret cité et par celui du 16 « décembre 1811, portant classification de toutes les « routes de France. Il résulte de ces deux décrets, que « les ingénieurs sont chargés du service de toutes les « routes, tant royales que départementales. A la vé- « rité, le décret du 7 fructidor an XII ne parle pas « de cette distinction établie postérieurement ; mais « l'art. 24 du décret du 16 décembre 1811 ne laisse « aucun doute à cet égard.

« La seconde question se trouve résolue par la « première ; car si les obligations des ingénieurs com- « prennent positivement les routes départementales, « *ils n'ont aucune prétention à élever par suite du ser- « vice de ces routes.*

« Cependant plusieurs préfets, soit en émettant « leur opinion personnelle, soit en s'appuyant de « celle des conseils généraux, m'ont proposé d'ac-« corder une indemnité aux ingénieurs des ponts et « chaussées, motivée sur les dépenses que leur occa-« sionnent les tournées qu'ils font sur les routes, « et les divers frais de bureau, et sur ce que les « traitements et les sommes qui sont accordées par « l'état aux ingénieurs, pour leurs frais de bureau « et de voyage, leur paraissaient généralement in-« suffisants. Ce vœu favorable m'a paru suscep-« tible d'être accueilli, et j'ai considéré, en outre, « que le supplément qu'ils recevraient sur les fonds « départementaux, serait pour eux un motif de plus « d'apporter tout le soin possible à cette partie de « leur service. »

On voit clairement par cette circulaire, que l'indemnité accordée aux ingénieurs pour le service des routes départementales, n'est point une dépense obligatoire pour les conseils généraux. Le service des ingénieurs devant nécessairement comprendre aussi bien les routes départementales que les routes à la charge de l'état, il résulte de cette disposition du décret de 1811, que ce n'est qu'à titre d'encouragement que les conseils généraux allouent cette indemnité.

S'il arrivait donc qu'un conseil général eût à se plaindre du service des ingénieurs, en ce qui concerne les routes départementales, le droit et le devoir de ce conseil seraient incontestablement de refuser toute indemnité à ces agents : nous ne pensons pas que le ministre eût le droit, contrairement à ce

refus, de la faire prélever d'office sur les fonds départementaux. Du moins il est certain que le ministre ne pourrait en ordonner le payement sur le produit des centimes facultatifs et extraordinaires, parce que les lois de finances exigent, ainsi que nous l'expliquerons plus tard, que les dépenses facultatives et extraordinaires soient réglées conformément aux allocations votées par les conseils généraux.

Or, d'après la loi du 10 mai 1838, les travaux neufs *de construction* des routes départementales sont purement facultatifs et ne peuvent être portés à la première section des dépenses obligatoires : il n'y a que les dépenses *d'entretien* qui doivent figurer à cette section. Les honoraires des ingénieurs qui s'appliquent à des travaux neufs de construction, ne pourraient donc pas être portés d'office au budget par le ministre, si le conseil général avait refusé d'en voter le crédit parmi les dépenses facultatives ou extraordinaires.

La circulaire que nous venons de citer remet aux préfets la distribution, entre l'ingénieur en chef, les ingénieurs ordinaires et même les conducteurs, de l'indemnité accordée par le conseil général. Cette distribution doit avoir lieu dans la proportion la plus juste, et de manière à avoir égard aux diverses circonstances qui peuvent se présenter.

Il nous semblerait plus conforme aux vrais principes, de laisser les conseils généraux entièrement maîtres de régler cette distribution ; car c'est là évidemment une conséquence du droit qu'ils ont d'accorder une indemnité aux agents des ponts et chaussées.

Surveillance spéciale exercée sur les travaux des routes départementales.

426. — Après avoir soumis, à toutes les règles prescrites pour les routes construites et entretenues aux frais de l'état, les routes départementales, le décret du 16 décembre 1811 a créé des dispositions qui leur sont spécialement applicables.

Comme aux termes de ce décret, les particuliers, associations de particuliers et communes, sont, dans certaines circonstances, appelés à concourir par des souscriptions volontaires, à l'entretien de ces routes, il était nécessaire de donner aux souscripteurs toutes les garanties nécessaires du bon emploi des fonds.

Tel est le but des art. 25, 26 et 27, ainsi conçus :

« Art. 25. Il sera exercé une surveillance spéciale sur les travaux des routes départementales dans l'intérêt des départements, arrondissements, communes, particuliers et associations de particuliers qui auraient contribué à fournir les fonds nécessaires.

« A cet effet, le préfet nommera parmi les membres des conseils de département, arrondissement et commune, et parmi les particuliers et associations de particuliers, une commission dont il désignera les président et secrétaire, à laquelle il sera donné communication préalable du cahier des charges, et qui assistera aux adjudications, ainsi qu'à la réception des matériaux et des travaux, et donnera ses observations sur le tout.

« Art. 26. Les fonds provenant des contributions extraordinaires, cotisations ou donations de capitaux ou de rentes établies ou acceptées par suite de

nos décrets sur les routes départementales, seront déposés dans la caisse du receveur général du département, pour être employés comme fonds spéciaux, sur les mandats du préfet et d'après les ordonnances de notre ministre de l'intérieur.

« Art. 27. Le compte de l'emploi de ces fonds sera présenté, chaque année, à la commission formée en vertu de l'art. 25. Elle donnera son avis sur ledit compte, lequel sera soumis, pour la partie qui le concernera, à chaque conseil général intéressé, qui le vérifiera et y joindra ses observations. Le tout sera transmis par le préfet à notre directeur général des ponts et chaussées, et soumis à toutes les formes établies pour la comptabilité des travaux. »

Nous regrettons d'avoir à dire que, dans certains départements, ces sages prescriptions du décret de 1811 sont tombées en désuétude et ne sont plus exécutées. Nous n'avons pas besoin d'insister sur leur importance; à une époque où tous les départements s'empressent de créer des voies de communication réclamées de toutes parts, il est plus que jamais nécessaire de remettre en vigueur des dispositions législatives décrétées dans des vues d'intérêt public, et qui n'ont jamais été légalement abrogées.

Formalités spéciales aux routes départementales qui peuvent affecter le système de défense de l'état.

427. — Les dispositions que nous venons de rapporter concernant les routes départementales, sont communes à tous les départements sans exception; mais il est d'autres formalités spécialement prescrites dans certains départements, à raison de la position

qu'ils occupent dans le territoire de la France.

L'on sait que la nécessité de pourvoir à la défense du royaume a fait créer, dans les départements frontières, places de guerre, zones de fortifications, ports, rades, etc., des servitudes d'une espèce particulière, régies, en dehors du droit commun, par une législation spéciale (1).

Par une conséquence de cette nécessité politique, les routes, canaux, chemins, et tous autres travaux d'utilité publique et privée qui peuvent affecter, de quelque manière que ce soit, le système de défense, ont été soumis, avant leur exécution, à un examen spécial.

De là vient la création de la commission mixte des travaux publics, définitivement constituée par l'ordonnance du 28 décembre 1828, dont voici le texte :

«Art. 1er. La commission mixte des travaux publics, créée par l'ordonnance du 18 septembre 1816, sera chargée de délibérer et de donner son avis sur chacun des objets renvoyés à son examen.

« Art. 2. Cette commission sera composée ainsi qu'il suit :

« Un ministre d'état, président;

« Trois conseillers d'état;

« Deux inspecteurs généraux du génie militaire;

« Un inspecteur général des ponts et chaussées;

---

(1) *Vide* loi du 10 juillet 1791. *Id.* 17 juillet 1819. Ord. du 1er août 1821. Décret du 13 fructidor an XIII. *Id.* 22 décembre 1812. Ord. 27 février 1815. *Id.* 18 septembre 1816, et décrets des 20 février et 20 juin 1810.

« Un inspecteur général, membre du conseil des travaux maritimes;

« Un secrétaire-archiviste.

« Le président et les membres seront nommés par nous, sur la présentation de nos ministres secrétaires d'état de la guerre, de l'intérieur et de la marine.

« Les deux secrétaires du comité du génie et du conseil général des ponts et chaussées assisteront aux séances de la commission, mais n'auront pas voix délibérative.

« Art. 3. La présence de quatre membres, indépendamment du président et des secrétaires desdits comité et conseil, sera nécessaire pour délibérer. En cas de partage des voix, celle du président sera prépondérante.

« En cas d'absence du président, la présidence sera dévolue momentanément au plus ancien des conseillers d'état, membres de la commission.

« Art. 4. Le comité des fortifications, le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale des travaux maritimes pourront nommer, lorsqu'ils le jugeront nécessaire, un de leurs membres comme rapporteur chargé de soutenir leur opinion devant la commission, et indiquer, s'il y a lieu, des moyens de conciliation.

« Art. 5. Le président convoquera la commission ainsi que les rapporteurs des conseil et comité, et fera mettre sous ses yeux toutes les pièces envoyées.

« Les rapporteurs du comité et du conseil seront entendus, et pourront assister à la discussion; mais ils se retireront au moment de la délibération.

« Art. 6. Le président transmettra au ministre de

chacun des départements dont le concours aura été réclamé, un extrait de la délibération.

« Art. 7. Si l'un des ministres ne croit pas devoir adhérer à la délibération de la commission, il portera l'affaire devant nous, en notre conseil des ministres, pour qu'il y soit statué définitivement.

« Art. 8. Les dispositions de l'ordonnance du 18 septembre 1816 sont maintenues en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire à la présente ordonnance, etc. »

Lorsque les travaux des routes départementales qui rentrent dans les attributions de la commission mixte ont été approuvés par elle, ou, à son refus, par ordonnance royale, leur exécution est soumise à des règles particulières, prescrites par le décret du 4 août 1811, dont suit la teneur.

« Art. 1er. A compter du 1er janvier 1812, les travaux d'entretien et de réparation des routes qui traversent les fortifications, lorsqu'ils ne changeront rien au tracé, aux profils et à la nature de la construction, seront exécutés par les ingénieurs des ponts et chaussées, sur les fonds d'entretien des routes, après qu'ils auront concerté les jours et les heures d'exécution avec le commandant d'armes, sous les rapports généraux de la police militaire, et avec le commandant du génie, relativement à la conservation et à la police spéciale des fortifications.

« Art. 2. Les travaux d'entretien et de réparation de routes qui entraîneront quelques changements dans le tracé, les profils ou la nature de la construction, seront exécutés de la même manière, mais après que les projets en auront été concertés, conformé-

ment à nos décrets du 13 fructidor an XIII et du 20 janvier 1810.

« Art. 3. Les reconstructions simples ou qui n'exigeraient que de légères modifications, sont assimilées aux réparations de même nature.

« Art. 4. Les officiers du génie continueront de rédiger et de faire exécuter les projets de constructions neuves et de reconstructions équivalentes, de toutes les parties de routes qui traversent les fortifications ou qui passent à la queue des glacis, dans les limites tracées pour le terrain domanial militaire par les articles 15, 16, 17, 18, 19, 20 et 21 du titre 1er de la loi du 10 juillet 1791.

« Hors de ces limites, au dehors ou dans l'intérieur des places de guerre, les ingénieurs des ponts et chaussées rédigeront et feront exécuter les projets de route, après toutefois qu'ils auront été concertés, discutés et approuvés conformément à nos décrets du 13 fructidor an XIII et du 20 janvier 1810.

« Seulement, ils seront tenus, pour l'exécution des travaux dans le rayon kilométrique et aux abords des portes, d'en régler les jours et les heures avec le commandant d'armes et le commandant du génie, sous les rapports déterminés en l'art. 1er.

« Art. 5. Lorsque les constructions neuves et les reconstructions ou grosses réparations des parties de routes interceptées dans les fortifications, seront la suite d'un projet de route nouvelle ou d'un changement dans la direction, les profils et le genre de construction d'une route ancienne, la dépense de ces parties de routes et des changements qu'elles entraîneront dans les profils des ouvrages et dans les ponts

militaires, sera comprise dans celle du projet général de la route.

« A cet effet, le devis de ces parties de routes sera arrêté de concert entre le commandant du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées, qui en fera un article du devis ou de l'état estimatif général de la route.

« Les travaux seront exécutés sur les fonds approuvés d'après ce devis, sous la direction du commandant du génie, qui en remettra le toisé à l'ingénieur des ponts et chaussées.

« Art. 6. Si ce sont, au contraire, les nouveaux ouvrages ou changements faits dans les fortifications qui obligent de changer ou de modifier les parties de routes qu'ils interceptent, les dépenses de ces routes seront comprises dans le projet et faites sur les fonds des fortifications.

« Art. 7. Les dispositions qui précèdent sont applicables aux chemins vicinaux à la charge des communes, qui traversent les fortifications, et aux rues qui aboutissent aux remparts.

« Art. 8. Les routes qui traversent les frontières continueront d'être exécutées par les ingénieurs des ponts et chaussées; mais elles ne pourront être entreprises qu'après que les projets en auront été concertés et arrêtés, aux termes de nos décrets du 13 fructidor an XIII et du 20 juin 1810. Les généraux commandant les divisions militaires et les départements, et les directeurs des fortifications seront tenus d'avertir sur-le-champ notre ministre de la guerre des travaux de routes nouvelles qui s'ouvriraient sans sa participation.

« Art. 9. Les procès-verbaux de concert sur les projets de routes seront toujours rédigés en double expédition, l'une pour le ministre de l'intérieur, l'autre pour le ministre de la guerre.

« Chaque expédition sera accompagnée d'un calque du plan et des profils en long et en travers, et d'un extrait du devis de construction et d'un état estimatif, dans les points qui peuvent ou doivent être l'objet de la discussion de la commission mixte des travaux publics. »

Plantations des routes départementales.

428. — L'art. 16 du décret de 1811 porte qu'il sera statué sur la plantation des routes départementales par des règlements d'administration publique rendus pour chacune desdites routes.

Suivant l'art. 17, ces règlements prononceront sur l'époque à laquelle la route devra être plantée, s'il y a lieu, comme il est dit titre 8 du décret.

Nous renvoyons donc à ce titre, art. 86 et suivants, pour les dispositions relatives aux plantations.

Comme, sauf les dépenses de construction et d'entretien, les routes départementales sont soumises à toutes les règles suivies pour les routes royales, il suit de là que la loi du 12 mai 1825, relative aux plantations des routes royales, est également applicable à celles des routes construites aux frais des départements.

Actuellement, et aux termes de l'art. 1er de l'ordonnance du 29 mai 1830, sont exécutoires et dispensées de l'approbation supérieure à laquelle elles étaient précédemment soumises, les autorisations

données par les préfets, à l'effet d'abattre et à la condition de remplacer les arbres plantés le long des routes royales et départementales dont le dépérissement a été constaté par les ingénieurs. En traitant la question de la propriété du sol des routes départementales (chap. XIII, n° 303), on a vu à qui appartiennent les arbres anciennement plantés par les départements sur le sol de ces routes?

§ 3. Fonds affectés aux dépenses des routes départementales.

429. — Les fonds affectés aux dépenses des routes départementales se divisent en deux parties.

Il y a le fonds destiné à l'entretien et aux réparations ordinaires; et le fonds applicable aux travaux neufs de construction et de reconstruction.

Comme d'après l'art. 12, n° 10, de la loi du 10 mai 1838, les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie, sont compris à la première section du budget départemental réservée aux dépenses ordinaires obligatoires, il en résulte que ces travaux doivent être acquittés avec les ressources affectées à cette première section.

Les travaux neufs de construction et reconstruction de ces routes étant purement facultatifs, ne peuvent, suivant l'art. 15, être inscrits dans la première section du budget, mais doivent être acquittés soit au moyen du produit des centimes facultatifs, soit à l'aide de centimes extraordinaires, spécialement votés à cet effet.

C'est également avec ces ressources que doivent être

payées les indemnités des terrains nécessaires pour la construction des routes, et dont la cession a été faite au département soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation pour utilité publique.

Remarquez que si les ressources affectées à la première section ne suffisaient pas pour solder les dépenses d'entretien des routes départementales, il pourrait y être pourvu, ainsi que l'indique l'art. 16, § 2, au moyen d'allocations prélevées sur les recettes de la seconde section, mais dans ce cas, il faudrait un vote du conseil général pour déterminer ces allocations; car, d'après l'art. 18 de la loi, aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget. »

Ce serait le contraire, si le conseil refusait de porter à la première section les dépenses d'entretien des routes, qui sont obligatoires; en ce cas, ces dépenses pourraient y être inscrites ou augmentées d'office, conformément à l'art. 14 de la loi, jusqu'à concurrence des recettes destinées à pourvoir à cette section, par l'ordonnance royale qui règle le budget.

Chaque année, dans la session ordinaire, le préfet après avoir fait un rapport détaillé sur l'état des routes départementales, propose au conseil de voter les fonds nécessaires pour les travaux de construction et reconstruction, et pour ceux d'entretien.

Les propositions du préfet sont accompagnées d'un rapport dressé par l'ingénieur en chef, contenant les justifications, par route et par détails, des demandes faites par le préfet.

Sur ces pièces justificatives, et après avoir entendu, s'il le juge convenable, les explications orales de l'ingénieur en chef, le conseil général vote les crédits demandés pour les travaux d'entretien, et accorde, rejette ou modifie les allocations proposées pour les travaux neufs de construction.

Nous renvoyons aux budgets des recettes et dépenses et à la comptabilité départementale, l'examen des autres questions qui se rattachent aux fonds votés pour les dépenses des routes départementales. (*Voyez* chap. XXXII, XXXIII et XXXIV.)

§ 4. Importance des routes départementales.

430. — Nous avons dit, en commençant ce chapitre, que la création des routes départementales n'avait paru dans l'origine qu'une mesure toute fiscale, employée par le chef de l'empire pour dégréver le budget de l'état de la charge d'une grande partie des routes.

Pendant les premières années qui suivirent la promulgation du décret du 16 décembre, les départements, écrasés par les contributions de guerre des invasions de 1814 et 1815, ne virent dans les dispositions de ce décret qu'un sujet de charges nouvelles, et ils s'appliquèrent à en éluder les effets.

Mais, dès que les plaies causées par tant de désastres commencèrent à se cicatriser; dès que les bienfaits d'une paix profonde, en augmentant les sources de la richesse publique, eurent permis à la France de développer librement tous les ressorts de son active intelligence, les conseils généraux com-

prirent que le moment était venu de profiter des dispositions du décret de 1811 pour améliorer les voies de communications départementales.

Sans doute, la création de ces routes devait coûter d'énormes dépenses aux contribuables ; mais ces sacrifices ne seraient-ils pas amplement compensés par les avantages de toutes sortes, assurés dans un avenir peu éloigné ?

Cette considération détermina les conseils généraux.

Excités par une louable émulation pour le bien public, ils n'hésitèrent point à voter des centimes extraordinaires pour faire face aux travaux de ces routes.

Grâce à cet empressement unanime, la France se trouve aujourd'hui dotée de communications aussi importantes que les routes royales, aussi nombreuses, et presque toujours maintenues en meilleur état d'entretien.

Au 1er janvier 1841, il existait, suivant les documents recueillis par l'administration des ponts et chaussées, plus de dix mille lieues de routes départementales classées, sur lesquelles huit mille lieues, environ, étaient à l'état d'entretien.

A la même époque, les routes royales classées présentaient un parcours de 8,928 lieues, dont 7,500 environ à l'état d'entretien.

Certes, on a pu blâmer la pensée qui a présidé à la rédaction du décret de 1811 ; on a pu regretter pendant longtemps que ce décret n'eût pas attribué, dans certains cas, à l'administration centrale un pouvoir plus étendu pour le classement des routes qui intéressent plusieurs départements.

dans le moment actuel, cette dépense s'élève à plus de 11 millions.

« On sait que le montant des centimes additionnels ordinaires et du fonds commun, mis à la disposition des départements pour faire face aux dépenses obligatoires de la première section, est devenu tout à fait insuffisant, et que presque tous les conseils généraux sont dans la nécessité d'imputer une partie de ces dépenses, et par conséquent des frais d'entretien de routes, sur la seconde section des budgets départementaux (dépenses facultatives); de sorte que la loi de 1838, qui classe comme obligatoire l'entretien des routes départementales (dans la première section), ne peut déjà plus recevoir sa complète exécution, et qu'une partie de la dépense d'entretien est, de fait et par la force des choses, devenue purement facultative, en dépit de la loi qui n'a que trois ans d'existence.

« Il y a plus, c'est que dans certains départements, les centimes facultatifs eux-mêmes ne fournissent pas assez de ressources; plusieurs ont déjà demandé l'autorisation de pourvoir à l'entretien de leurs routes au moyen d'un impôt extraordinaire, et les chambres se sont vues dans la nécessité de voter de semblables autorisations; cependant la plupart des routes sont encore en cours d'exécution; qu'arrivera-t-il donc quand elles seront toutes achevées?

« Ces considérations doivent peut-être mettre l'administration en garde contre l'entraînement et l'espèce d'émulation que montrent beaucoup de conseils généraux pour classer de nouvelles routes départementales, bien avant même qu'ils puissent prévoir

quand leurs routes anciennement classées pourront être terminées.

« On s'imagine ainsi créer, en faveur de ces départements, des droits à une plus forte part dans la répartition du fonds commun; mais ce fonds ne peut pas déjà satisfaire à tous les besoins; sa répartition d'ailleurs est depuis longtemps réglée d'une manière à peu près invariable. En fait, la part allouée à un département ne s'accroît pas à proportion des nouvelles routes mises successivement à l'état d'entretien. Et il n'en peut être autrement, car ce serait retrancher de la part, déjà insuffisante, des départements modérés et prévoyants, pour donner en quelque sorte une prime aux administrations moins réservées dans leurs entreprises.

« Cette situation mérite d'attirer l'attention du gouvernement. Déjà M. le ministre de l'intérieur, par une circulaire du 16 juillet 1840, a sagement prémuni les conseils généraux et les préfets contre les dangers de céder trop facilement à l'entraînement d'accroître et de développer promptement les travaux publics des départements; de sacrifier, en quelque sorte, le présent à un avenir qu'il est prudent de ne pas devancer, et d'ajouter démesurément aux charges déjà bien pesantes que portent les contribuables.

« Les deux ministres de l'intérieur et des travaux publics se sont concertés pour que désormais ce dernier n'autorise plus de classement de routes départementales, sans qu'il ait été justifié de ressources assurées et convenables pour pourvoir aux frais de construction et d'entretien.

« Ce sont là de sages mesures, nous nous plaisons à le reconnaître, et nous croyons devoir inviter l'administration à persévérer dans cette voie. »

Ces considérations sont pleines de justesse; elles méritent assurément de fixer l'attention des conseils de département.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE

DES

CHAPITRES, TITRES, SECTIONS ET PARAGRAPHES

CONTENUS DANS CE VOLUME (1).

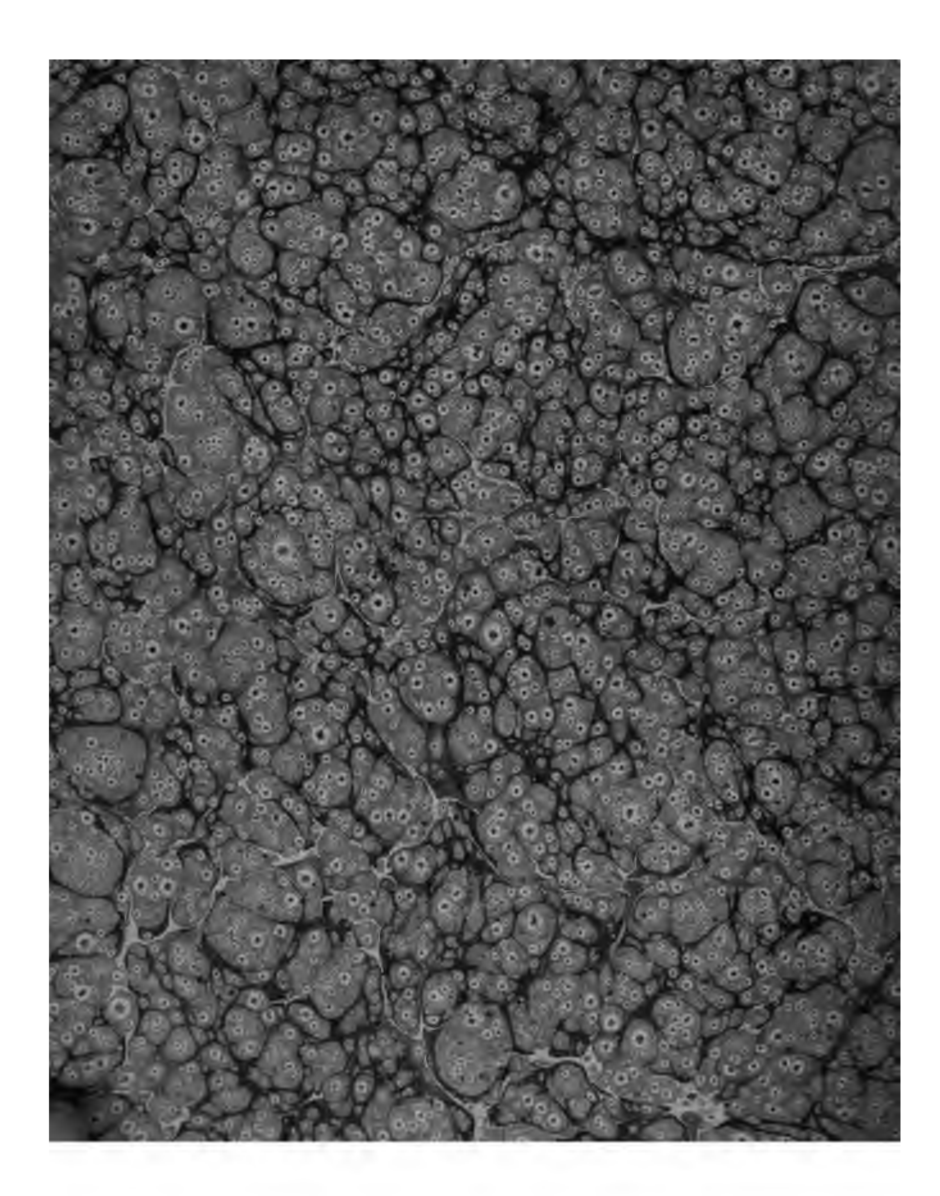
PREMIÈRE PARTIE.

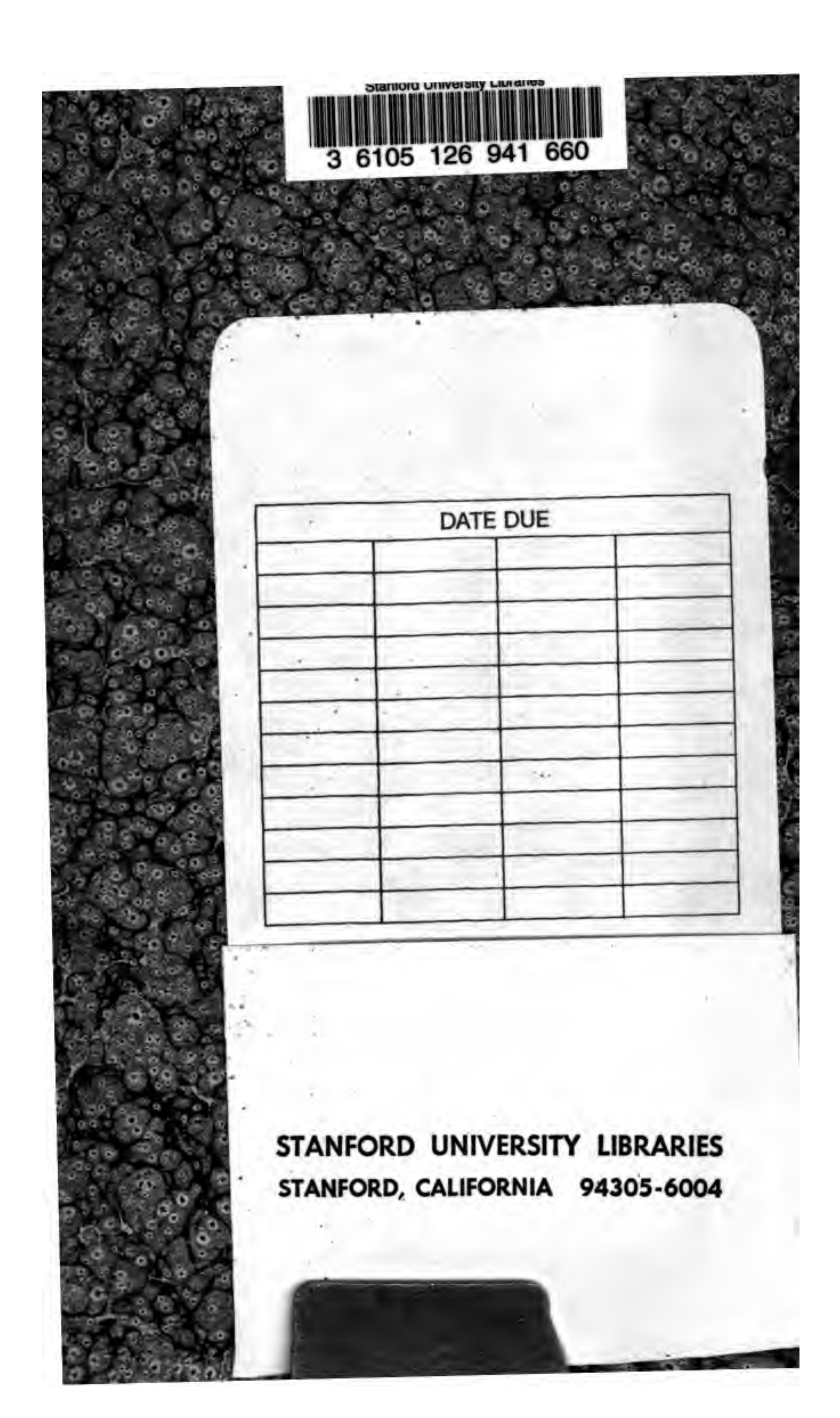
DEUXIÈME PARTIE.

(1) On trouvera une table générale, alphabétique et raisonnée des matières à la fin du second volume.

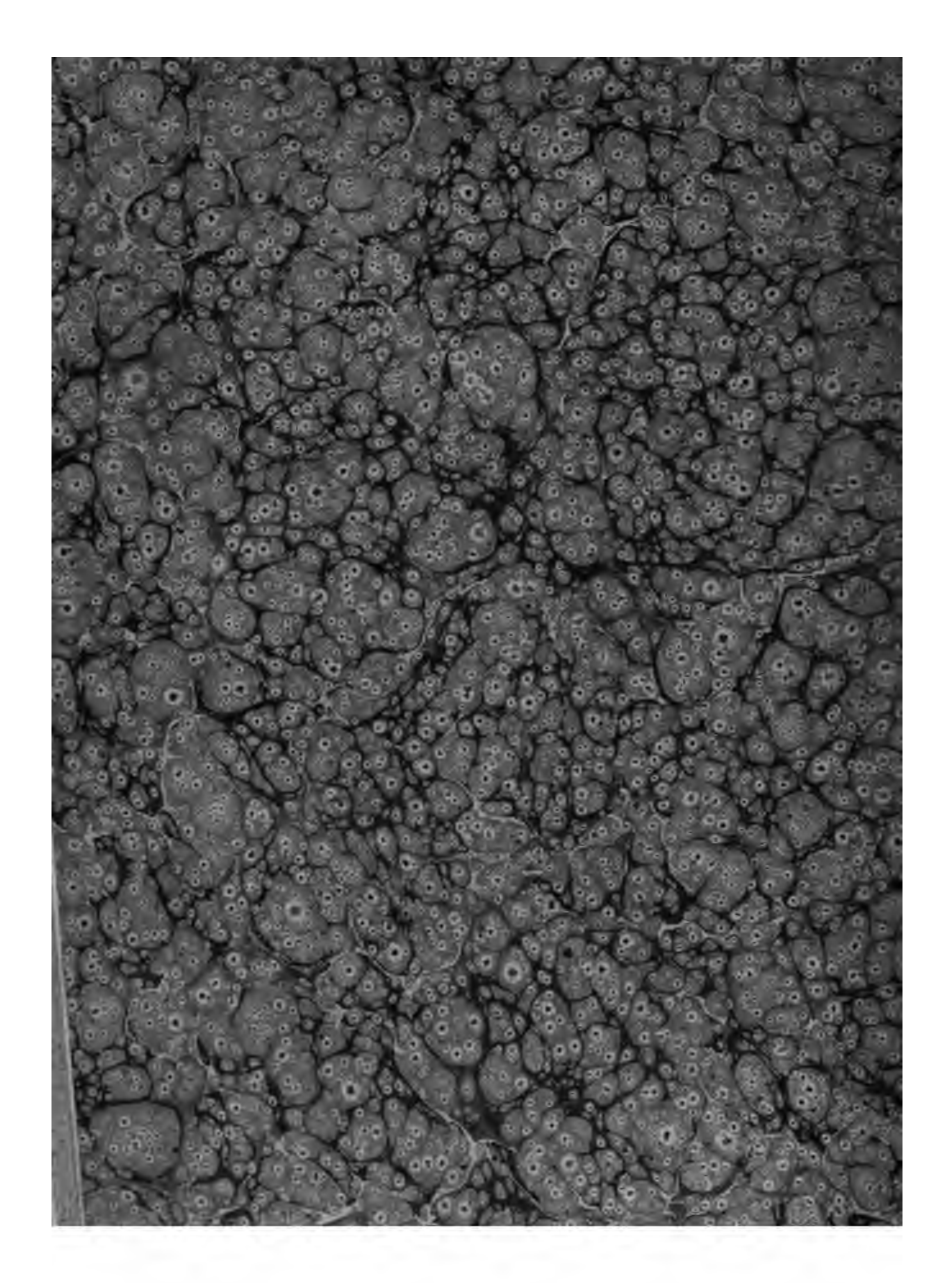
TITRE PREMIER.

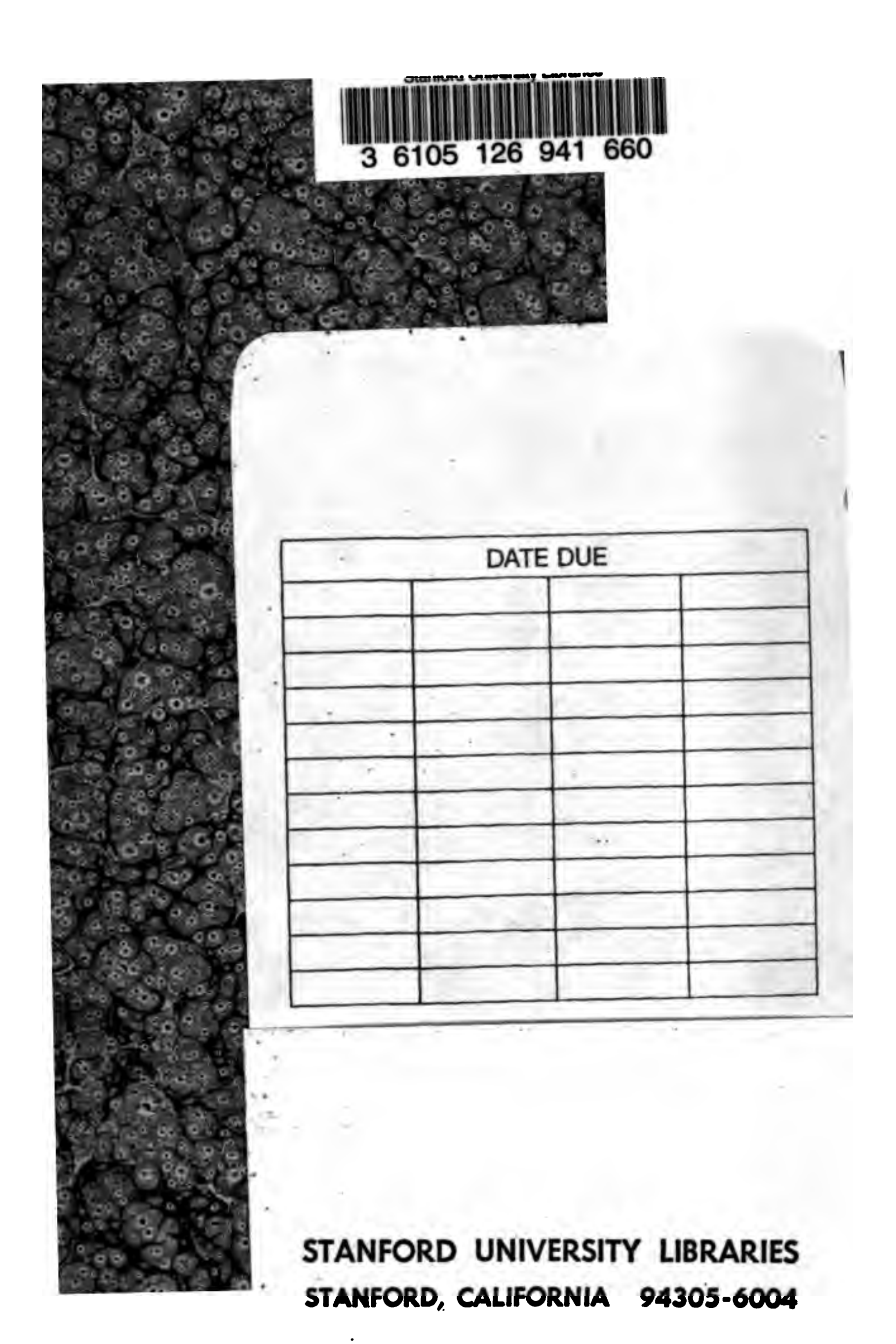
FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.





Stanford University Libraries
3 6105 126 941 660
DATE DUE
STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004




3 6105 126 941 660
DATE DUE

